



CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL
CREA Internacional de El Salvador
Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad

La Transparencia en El Salvador: Un Nuevo Desafío

**(Transparency in El Salvador:
A New Challenge)**

Noviembre 2000

**United States Agency for International Development (USAID)
El Salvador/ SO 2
Cooperative Agreement No. 519-A-00-00-00041-00**

**Calle A y Pasaje 3 #108, Colonia Avila, San Salvador, El Salvador, C.A.
VIPSAL 3359, P.O. Box 025364, Miami, Florida 33102-5364
Tel/Fax: 298-5903**

	Página
INTRODUCCIÓN	ii
CAPITULO 1 : ¿Qué es la Transparencia Pública?	1
1.1 Introducción	1
1.2 Antecedentes: Las cuatro vertientes principales del término transparencia	4
1.3 Hacia un concepto de transparencia	21
1.4 Ámbitos principales de aplicación y desarrollo	33
1.5 Los actores claves en transparencia pública	39
1.6 Hacia una cultura de transparencia	43
CAPITULO 2: Sociedad Civil y Transparencia Pública	50
2.1 Antecedentes	50
2.2 Papel de la sociedad civil en la transparencia pública	56
2.3 Acceso a información pública y sociedad civil	60
2.4 Participación y control de la sociedad civil en instancias de concertación	62
2.5 Instituciones trabajando el tema de transparencia	65
2.6 Conclusiones y perspectivas	72
CAPITULO 3: Transparencia en el Gobierno	75
3.1 Transparencia política	79
3.2 Transparencia en responsabilidades, procedimientos y reglas de los Órganos del gobierno	81
3.3 Rendición de cuentas y órganos de control	90
3.4 Acceso a información	104
3.5 Participación y control ciudadano en el gobierno	107
3.6 Conclusiones	115
CAPITULO 4: Hacia una Estrategia Nacional de Transparencia	119
4.1 La necesidad de un concepto amplio de transparencia pública	119
4.2 El problema central de la transparencia	120
4.3 Objetivo Estratégico: Construir una relación de participación y control social entre sociedad civil y gobierno	123
4.4 Principales líneas de acción	126
<i>Acceso a información pública</i>	126
<i>Fortalecimiento de la participación y control ciudadano</i>	130
<i>Rendimiento de cuentas y control público</i>	133
<i>Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas</i>	136
CAPITULO 5: Hacia una Estrategia de Transparencia a Nivel Local	138
5.1 La transparencia en municipios salvadoreños	138
5.2 Identificación de obstáculos para la transparencia en municipios	139
5.3 Líneas estratégicas para apoyar la transparencia en municipios	145
<i>Fortalecimiento de la transparencia institucional</i>	145
<i>Libre acceso a la información pública municipal</i>	146
<i>Rendición de cuentas</i>	146
<i>Participación y fiscalización ciudadana</i>	147
<i>Fiscalización ciudadana a los Partidos Políticos</i>	147
5.4 Descripción de los instrumentos y mecanismos de transparencia	148
5.5 Conclusión	160
ANEXOS	162
1. Organizaciones candidatas a redes de información y control ciudadano	163
2. Presupuesto del Gobierno de El Salvador 2000, por unidad primaria de organización	164
3. Comisiones de la Asamblea Legislativa	165
4. Ley de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina	166
5. Fundamentos: Proyecto de ley “Acceso a la Información” de Buenos Aires	171
6. Informe del trabajo de campo: Actividades y entrevistas a nivel local	175
7. Taller de validación Capítulo 4	185
8. Taller de validación Capítulo 5	194

Capítulo 1: ¿Qué es la Transparencia Pública?

1.1 Introducción

Transparencia pública es un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera de lo público, lo que es común e incumbe a todos; donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña se establecen, realizan e informan de manera clara y abiertas a la participación y el escrutinio (control) ciudadano.

Transparencia pública es un medio para asegurar la gobernabilidad, el buen gobierno, manteniendo una relación correcta y sana de preeminencia, de rendición de cuentas, de los mandatarios o funcionarios hacia los mandantes o ciudadanos. La transparencia pública, adicionalmente es más que un medio, es una forma general o método de manejar la cosa pública, es una forma de desarrollo en un ambiente de confianza y franqueza ciudadana; es, según Amartya Sen, una de las cinco libertades instrumentales para realizar el desarrollo como libertad (garantías de transparencia).¹

Transparencia se puede entender como una *propiedad* o *característica* del buen gobierno; un *instrumento* de control ciudadano, una *relación de rendimiento de cuentas* entre representante y representado; un *proceso* resultado de la interacción de múltiples agentes públicos; un *método* y *estilo* de vivir y trabajar; un nuevo *valor cultural* de una nueva era. Transparencia es cada una de estas definiciones y todas a la vez, cuando se entiende de una forma más global como *ambiente* o *entorno* de mutua confianza fundamentado en garantías de franqueza.

Así transparencia es un concepto relativo al contexto en el cual se usa, pudiendo tener varias definiciones, acepciones y aplicaciones. Para este estudio se ocupa el adjetivo de (transparencia) “pública” para delimitar su uso y calificar las funciones principalmente del gobierno, pero también las actividades de otros actores que afectan a la ciudadanía de una forma general, que tienen responsabilidades públicas.

Forma parte del concepto de transparencia pública, como sus elementos principales: 1. La clara identificación de responsabilidades, procedimientos y reglas; 2. el acceso a la información pública; 3. Sistema de rendición de cuentas y controles; y 4. La participación y escrutinio ciudadano como garantía de integridad.

La transparencia tiene diversos ámbitos de aplicación. Desde la perspectiva de una sociedad en transición, como la salvadoreña, cuatro son los principales.

¹ “El desarrollo puede ser visto, se argumenta aquí, como un proceso de expansión de la libertad real que la gente disfruta. El enfocarse sobre la libertad humana contrasta con las visiones estrechas de desarrollo, tales como la identificación del desarrollo con el crecimiento del PNB, o con el crecimiento de los ingresos personales, o con la industrialización, o con el desarrollo tecnológico, o con la modernización social”. Sen Amartya **Development as Freedom**, Publicado por Alfred A. Knoff, Primera Edición, Nueva York 1999.

- El ámbito económico de la transparencia pública se refiere a la clara delimitación del papel del Estado y de las reglas que se establecen con respecto a los diferentes agentes económicos según la naturaleza del sector o rama y las condiciones de competencias y desarrollo de cada mercado. La transparencia en el manejo y formación de precios de los servicios públicos; las políticas monetarias y bancarias; la reglas claras de libre competencia, todas ellas son ejemplo de transparencia económica.
- El ámbito administrativo se referirá a la forma pública en que se realizan las funciones de la administración del gobierno. Las funciones administrativas clásicamente incluyen: El planeamiento, la organización, la integración, la dirección y el control de los planes, programas y proyectos, de funcionamiento e inversión. La forma pública en la cual se administra el Plan de Gobierno, se formulan los proyectos de préstamo, o como en estos se evalúan los resultados de los programas de gobierno, es la que expresa de forma real el grado de la transparencia administrativa.
- La transparencia en la administración de las finanzas públicas es en sentido estricto una sub-área de la administrativa, pero dada la importancia que tiene la administración del presupuesto nacional y la política impositiva en las variables macroeconómicas, y su papel como política económica, se habla con propiedad de Transparencia fiscal, desagregada de aquella (administrativa), y es en ciertos ambientes puesta a lado de la monetaria y bancaria.
- El ámbito social se refiere al proceso mediante el cual los afectados, especialmente los pobres, participan e inciden en las políticas públicas que les afectan, teniendo participación y representación política en el reparto del pastel de la inversión nacional.
- El ámbito político de la transparencia se refiere a la claridad del funcionamiento del sistema político, de los procesos y mecanismos de como se toman las decisiones políticas, que afectan a todos, al escrutinio y participación que los ciudadanos tienen en ese proceso, y a la claridad de la relación de mando entre el principal o mandante y el representante o agente que recibe el mandato, el mandatario. Incluye la transparencia del sistema de partidos, la claridad del sistema electoral por medio del cual se eligen y representan los ciudadanos, estableciendo el grado en que esta relación permita transmitir las voluntades de los mandantes o ciudadanos. El ambiente político más transparente es el más directo, el que esta más libre de las impurezas atmosféricas², que intermedian u obstruyen esta relación: representante y representado.

Los elementos constitutivos de la transparencia pública adquieren diferente preeminencia según los ámbitos de aplicación. Así en el ámbito económico, la claridad de

² En astronomía transparencia es definida como “el grado en el cual la atmósfera esta libre de polvo, bruma, vapor de agua, u otro dispersor de luz y aerosoles reflectores”.

responsabilidades y reglas, es fundamental para la “transparencia del mercado”. Se demanda del Estado reglas claras para las empresas, que compiten en un mercado específico regulado, y un rol bien delimitado de arbitro en un contexto en que se espera que este no sea juez y parte. Para el ámbito de transparencia administrativa y especialmente de la administración fiscal, el sistema de rendición y controles internos se convierte en elemento fundamental. Para la transparencia política, es clave el acceso a información y la participación ciudadana, como condición de una democracia real y abierta.

Al principio cuando se concebía la transparencia pública nada más como propiedad del buen gobierno; se creía que era responsabilidad de solo un actor: El Estado. Luego, cuando se vio como una relación de rendimiento de cuentas, se identificaron dos actores principales: **gobierno** (1) y **sociedad civil** (2) (ciudadanía), sin embargo hoy este número puede elevarse a siete, ya que dependiendo del ámbito, así se identifican otros agentes. Por ejemplo, el “Grupo de trabajo del G-22 para la transparencia y la rendición de cuentas (Accountability)” hablando de la economía y la arquitectura global identifica a tres agentes que deben practicar la transparencia: Las **empresas privadas** (3), los gobiernos y las Instituciones Financieras Internacionales (**organizaciones internacionales**) (4). En la transparencia fiscal es muy importante distinguir los funcionarios políticos de los de servicio civil, y en la teoría política sobre la nueva democracia es de importancia cardinal la transparencia de los **partidos políticos** (5) en cuanto son entidades públicas. Todo mundo reconoce el trabajo del periodismo, **la prensa** (6), como un factor real especial y de vanguardia que ha ayudado a combatir la corrupción y ampliar la transparencia pública. Con los procesos de descentralización gubernamental se ha convertido en materia de particular importancia la transparencia de los **gobiernos locales** (7).

El concepto de transparencia ha tenido una rápida expansión en la década de los noventa, y lo más seguro es que continuará en los años por venir, creciendo en su contenido y en su importancia. En la elaboración del concepto de transparencia pública, aquí propuesto, se ha tratado de ser coherente con los cuatro esfuerzos internacionales e intergubernamentales más sobresalientes de los cinco últimos años. En ellos han participado no solo los especialistas más sobresalientes sobre el tema, si no aquellos técnicos que de forma operativa deben de aplicarlos.

De estos esfuerzos internacionales es necesario resaltar las siguientes ideas:

- La idea que la transparencia es más que un medio si no una forma general o método de resolver los problemas, de formular políticas públicas y tomar decisiones, de **hacer gobierno**, así como un concepto que incluye tanto un vínculo entre posibles iguales, como una relación de obligación entre partes³.
- La idea que transparencia es un concepto relativo al contexto de aplicación. La transparencia es más que una característica, es el ambiente resultante de la

³ Grupo de Trabajo sobre la Transparencia y la Rendición de Cuentas G-22 (Informe de Octubre 1998)

- interacción de diferentes elementos, donde su aplicación es específica a sus diversos ámbitos como el financiero, político y administrativo⁴.
- La importancia de la claridad de papeles y reglas para el establecimiento de la transparencia, como elemento constitutivo de partida o básico.⁵
 - Para la identificación de los elementos constitutivos o principios del concepto han sido de mucha importancia entre otros el Código de Transparencia Fiscal y el Código de Transparencia para la Política Monetaria y Financiera, así como sus respectivos manuales de aplicación⁶.

Esto es un reconocimiento a las fuentes más que un escudo de responsabilidades, en tal sentido el concepto y sus elementos, es un resumen propositivo de los últimos esfuerzos realizados en diferentes campos a nivel internacional sobre el tema de transparencia.

1.2 Antecedentes: Las cuatro vertientes principales del término transparencia

En los últimos años, pero más claramente en la década de los noventa, transparencia ha llegado a ser una de las palabras más difundidas en diferentes campos científicos y culturales. Su concepto se ha venido desarrollando en cuanto a contenido en cada uno de estos campos, muy vinculado a la actividad práctica y al papel que juegan los actores en cada uno de ellos. Así se han producido definiciones instrumentales y operativas muy vinculadas a los propósitos y utilidades de cada campo, en las cuales el concepto se engrana en el marco teórico particular, o es vista como uno de los términos en una ecuación específica.

El desarrollo aplicado ha provocado su enriquecimiento y expansión empírica, que ha tenido como consecuencia el incremento de su capacidad y aplicabilidad operativa. Sin embargo, también ha ocasionado ciertas limitaciones o bloqueos, como es el pretender reducir o atar el concepto de transparencia, a la forma que se aplica y utiliza en un contexto determinado, a los actores que en ese campo interactúan, a los elementos que en esa área son los más importantes, o las relaciones de subordinación o inclusión con otros conceptos.

Es hasta los últimos años que, éstas áreas de desarrollo han comenzado a cruzarse y a producir conceptos mas holísticos sobre transparencia, no sin dificultades y limitaciones. Esto ha producido el reconocimiento de su relatividad conceptual, es decir la imposibilidad de construir un manual donde se establecen dogmas y fórmulas inmutables sobre transparencia.

⁴ Metodología CONTACT del PNUD y Segundo Foro de gobernabilidad africana (AGF II): Transparencia y Rendición de cuentas (Accountability) en África 1998

⁵ Principios Básicos para la supervisión efectiva de Basilea. Comité de Basilea para la supervisión Bancaria 1997

⁶ Códigos y Manuales de Transparencia en Fondo Monetario Internacional 1999

El posicionamiento en cuanto importancia, riqueza y diversidad actual del concepto sin embargo, es producto de su desarrollo particular en cuatro áreas, principalmente. Estas son las principales fuentes o vertientes del contenido actual, aunque no las únicas.

Una de estas áreas o vertientes es la que se refiere a la reforma política del Estado, al desarrollo de la democracia como régimen político. La búsqueda o construcción de una mayor transparencia política. Para el caso de América Latina, estas han estado orientadas en lo que comúnmente se ha denominado la segunda generación de reformas en la modernización del Estado, las crisis de las democracias representativas y los sistemas de partidos.

Una segunda vertiente de desarrollo ha sido el ámbito de la revolución tecnológica y científica de los últimos años, especialmente de la telemática y la informática. Muchas de las palabras en uso común en las ciencias sociales han sido importadas del campo de las ciencias naturales y aplicadas. En esta vertiente el uso de la palabra transparencia, no es nuevo pero en los años recientes se ha expandido hacia las diferentes subáreas, como la inteligencia artificial o la matemática. Aquí el punto importante es lo que se ha denominado la nueva era o sociedad de la información, como sustituto de la anterior sociedad industrial.

Una tercera vertiente es la lucha contra la pobreza y la corrupción, donde la transparencia se visualiza como un instrumento de primer orden. Después del final de la guerra fría, la lucha contra la pobreza y la corrupción dejó de ser bandera solo de los movimientos de izquierda o de oposición a los regímenes autoritarios y se convirtió en la misión de los principales organismos internacionales, como el Banco Mundial, PNUD, Transparencia Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo. Aquí la transparencia estuvo en sus inicios y en ciertos casos reducido a la transparencia administrativa, y más concretamente al área financiera.

La cuarta vertiente proviene del ámbito económico. Aquí aunque existen leyes de revelación (disclosure) de información empresarial, como la bancaria, desde la primera mitad del siglo XX, el término de transparencia económica o de los mercados es más reciente. Mas aún a partir de la crisis asiática ha hecho una irrupción en todas las entidades económicas, y financieras internacionales y nacionales.

Esta breve fenomenología del concepto de transparencia, a continuación, apunta a identificar la aparición de sus elementos constitutivos, la diversidad de sus matices y definiciones, y su crecimiento en importancia. En tal sentido la evaluación de los diferentes elementos definitorios se debe hacer desde la perspectiva histórica de su evolución, en la cual cada área en su momento, ha ido dando aportes para la construcción de un concepto más comprehensivo y en la forma actual de cómo se esta utilizando, que a la vez servirá de base para su ulterior desarrollo.

1.2.1 Fin de la guerra fría y la reforma política del Estado

Cuando Gorbachov lanzó en 1986 en la desaparecida URSS, la Glasnost (Transparencia)⁷, como su principal lineamiento para la reforma política y modernización de la sociedad soviética, esta era definida como:

“Glasnost significa crítica pública y acceso a información. Legitima la articulación entre los intereses de grupos particulares y el deber de responder de los tomadores de decisiones a la crítica. Envuelve una mayor autonomía individual y grupal”⁸.

Los salvadoreños, dado el contexto de conflicto, eran básicamente insensibles a su significado, se veía, junto a la Perestroika, como procesos distantes de la realidad cotidiana. La glasnost nunca pasó, en El Salvador, de ser materia de erudición académica en las principales universidades y círculos intelectuales.

En pleno conflicto, palabras con sentido opuesto tenían más vigentes, la secretividad, la discreción eran el estilo normal de administración pública y de vida, que se había convertido en parte de los buenos modales y costumbres (etiqueta) salvadoreña. En este contexto hablar de transparencia, aún en su sentido más específico como libre acceso a la información pública, era materia de impertinencia y falta de realismo. Existían un sinnúmero de palabras y expresiones que inundaban el ambiente político y que reclamaban mayor legitimidad para sí en función de los intereses de cada bando en el conflicto: operaciones encubiertas, lucha clandestina. Todas en su significado, palabras antónimas a transparencia. La democracia, era un ideal lejano que se interpretaba desde diferentes puntos de vista. La transparencia se presentaba junto con otros términos, como una serie de conceptos futuros que vendrían anexos o detrás de la democracia.

Es que la transparencia para su real desarrollo presupone la democracia como base. Fue hasta que se firmaron los acuerdos de paz en 1992, y más específicamente cuando se finalizó en 1997 la fase de transición en el cumplimiento de los acuerdos, que la palabra transparencia empezó a adquirir una importancia y un sentido diferente, más concreto y viable. Hasta ese entonces elecciones libres y participación de todos los partidos en igualdad de condiciones, era el requerimiento principal y casi suficiente.

⁷ “Los soviéticos a lo largo del tiempo han introducido nuevas palabras en los idiomas occidentales, desde las palabras ‘intelligentsia’ y ‘sputnik’ hasta ‘apparatchik’ y ‘politburó’. El año pasado una nueva palabra se añadió: ‘glasnost’, o transparencia. Como parte de una gran iniciativa doméstica, Gorbachov trató de abrir la prensa, el arte, y la política de su país a la luz del día. Asuntos que hasta ese entonces habían sido intocables, tales como la prostitución en hoteles turísticos y drogadictos, de repente se hacían reportajes de manera franca y completa. En diciembre, TASS, la agencia estatal de prensa, tomó el paso inaudito de presentar reportajes sobre manifestaciones violentas contra el Estado en la república sureña de Kazajstán. “MIKHAIL GORBACHEV Challenging Abroad, Opening Up at Home” –Times Magazine, Por James O. Jackson/Moscow 5 de enero de 1987

⁸ Lane, David. Soviet Society under Perestroika. New York: , Routledge, 1992.

Era necesario que la democracia electoral alcanzara cierto grado de desarrollo mínimo, para que aparecieran las elecciones como condición necesaria pero insuficientes para asegurarla y mejorarla. Esta insuficiencia se manifestó por medio del creciente desencanto de la ciudadanía con el desempeño de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa que se ubicaban entre las entidades con más baja calificación en las encuestas de opinión, y por el creciente abstencionismo electoral.

En el contexto salvadoreño la sociedad civil durante el conflicto había experimentado serias restricciones a su desarrollo, y en gran parte, muchas de sus organizaciones eran la prolongación orgánica de los contendientes que se enfrentaban en otro espacio. A partir de los acuerdos de paz, la sociedad civil se vino desarrollando, ganando independencia con respecto a los partidos políticos, así como demandando un lugar en la toma de decisiones nacionales, y más aún, demandando un mayor control y escrutinio sobre los partidos y las instituciones gubernamentales.

Las demandas de la sociedad civil, por reformas institucionales en el gobierno, el cambio en el sistema electoral en cuanto a circunscripciones electorales, el sistema de partidos y en general por una mayor transparencia aparecen claramente expresadas en el proceso de desarrollo del Plan de Nación.

Para 1996 y 1997 existía múltiples comunicados de la ciudadanía Salvadoreña, en que se expresaban el agotamiento de los contenidos de los acuerdos de paz y sin embargo, el sistema político electoral y el Estado en general, gozaba de demasiadas imperfecciones, que era necesario impulsar mayores reformas a fin de construir una democracia más abierta. Desde diferentes organizaciones se escuchaban llamados a construir un pacto de nación. Los artículos y los pronunciamientos de asociaciones cívicas sobre un nuevo pacto de nación se venían haciendo mas presentes y claros desde 1995. Ante esta situación el entonces presidente de la república, Armando Calderón, nombró en marzo de 1997, una Comisión Nacional de Desarrollo(CND), constituida por ciudadanos independientes para hacer una propuesta de agenda y metodología para elaborar ese Plan de Nación. La Comisión Nacional de Desarrollo, en su informe al presidente de la república el 16 de enero de 1998, traslada todas estas inquietudes cívicas y propone extensas medidas de reformas políticas, electorales e institucionales, dándole una importancia relevante a la participación ciudadana y a la transparencia pública en estas reformas:

“21. La transparencia debe ser el denominador común de la reforma institucional y debe orientarse a evitar la corrupción en todas sus formas”⁹.

Más adelante cuando se conformaron las mesas de trabajo para los Temas Claves del Plan de Nación en la guía metodológica para el tema de transparencia e información se propone como hipótesis central de partida, lo siguiente:

“Una sociedad moderna, competitiva y democrática se fundamenta en la transparencia y en la ciencia y tecnología. Sin información no puede haber una

⁹ Comisión Nacional de Desarrollo “Bases para el Plan de Nación” Pág.24, 16 de enero de 1998

real participación y democracia, sin dominio y difusión de la ciencia y la tecnología en todos los ámbitos de la sociedad es imposible una sociedad moderna y competitiva.

“Es necesario estructurar una política que asegure el efectivo acceso del ciudadano a la información pública, que la actividad estatal se fundamente en la transparencia y que la información privada que afecte al público sea efectivamente de dominio público. Esto orienta a la necesidad de conformar una política de libre acceso a información pública y privada.”¹⁰

Al final del proceso de participación ciudadana, la mesa especializada 19 sobre el tema clave de información, compuesta por algunos de los más destacados comunicadores, periodistas y bibliotecarios, propone como primera y principal tarea la conformación de una política nacional de información y comunicaciones.

“1. Formulación e implementación de una política nacional de información y comunicación a partir de un Foro Nacional entre los sectores más involucrados, incluyendo el Gobierno. La política debe precisar derechos y responsabilidades para los diferentes sectores del país, tendientes a lograr el acceso universal a la información y la comunicación”¹¹

El Salvador expresaba con su propio ritmo y tiempos, procesos que se habían venido desarrollando en América Latina y en el resto del mundo, a lo largo de la década de los noventa.

Una vez finalizada la época de los regímenes autoritarios, de la doctrina de la seguridad nacional, las guerras de insurgencias y contrainsurgencias y la guerra fría, los regímenes democráticos se establecieron y consolidaron en todos los países latinoamericanos. Esta nueva onda no había terminado de expandirse, cuando muchos de estos países estaban entrando en un nuevo tipo de crisis que afectaba al sistema de democracia representativa y a los sistemas tradicionales de partidos políticos. En el área política, las organizaciones de la sociedad civil promotoras de la democracia, de diferentes corrientes, se percataron que las elecciones por sí solas no aseguran un buen gobierno, ni una democracia real. Para ello, era necesario que adicionalmente, los ciudadanos y sus organizaciones pudieran participar y escrutar más a fondo los procesos del aparato del Estado y monitorear las políticas y el desempeño de los funcionarios que ellos mismos eligen.

Se ha llegado a la crisis del sistema político, entendido como crisis de las formas y mecanismos tradicionales por medio del cual, se comparte, se accede y se controla el poder político.

En esta vertiente, la transparencia se vincularía a una maduración de los regímenes y los sistemas políticos, buscando facultar al ciudadano con una mayor capacidad de

¹⁰ Carlos Umaña, “Guía metodológica para los temas claves del Plan de Nación” CND, Pág. 8, 30 de marzo de 1998

¹¹ Mesa especializada #19 Información y Comunicaciones para la Democracia y el Desarrollo en “Temas Claves para el Plan de Nación” Pág.420, 16 enero de 1999

escrutinio, de la sociedad civil, hacia los gobernantes. El significado de la transparencia estaría vinculado a reformar el sistema político para hacerlo más abierto a la presión e incidencia ciudadana. Estas nuevas reformas constituyen una segunda generación de reformas políticas del Estado, de la democracia como sistema y como régimen.

En América Latina la instauración de los regímenes democráticos, con la vigencia de los sistemas electorales, fue la primera generación. Una vez que las democracias se han estabilizado, la transparencia y la participación dejan de ser una palabra suplementaria y se convierten en ejes centrales de la nueva reforma política para la modernización del Estado.

Aquí el protagonista central en este tipo de reforma, es el ciudadano, la sociedad civil, donde la democracia ya no es percibida como actividad eventual que se canaliza cada cierto tiempo por medio de elecciones, si no más bien, una realidad continua que es ejercida, por los ciudadanos, a través de sus organizaciones civiles cotidianamente. El mandato dado al mandatario, no se evalúa únicamente al final del período, si no que se escruta continuamente. Es lo que se denomina desarrollo de la democracia hacia dentro. Por ejemplo, en El Salvador, existe la opinión muy difundida entre los movimientos cívicos, que este tipo de reformas no provendrán de la iniciativa de los partidos políticos, ya que las reformas se orientan precisamente a que estos sean más transparentes hacia el ciudadano, apuntan a desarrollar la preeminencia de la ciudadanía ante los partidos y los funcionarios públicos, se habla por ejemplo de la “Ciudadanización del sistema electoral”. En este rubro a finales de 1999 y principios de 2000 existen diferentes iniciativas ciudadanas orientados a la transparencia en estos rubros, independientes de los partidos políticos y organismos internacionales.

En esta concepción política de la transparencia, se ha logrado identificar que existen condiciones previas, entre democracia y transparencia, que juntos con la independencia del sistema judicial, el desarrollo de la autonomía de la sociedad civil y el desarrollo de una infraestructura de comunicación son claves para hacer realidad el derecho de acceso a información y la participación ciudadana.

“Hay ciertas precondiciones que son esenciales si el derecho de acceso a información se quiere ver realizado. Para el propósito de este estudio, estos prerrequisitos pueden ser categorizados con relación a: la estabilidad política, la autonomía del sistema legal, y la presencia o ausencia de una adecuada infraestructura de comunicaciones.”¹².

La década de los noventa ha visto expandir la importancia del tema, de la reforma política del Estado, especialmente en América Latina y en los países de Europa Oriental. Han aparecido instituciones nacionales e internacionales vinculadas a la transparencia, libertad y acceso a información, buen gobierno, probidad, etc. En la segunda mitad de los noventa se han desarrollado evaluaciones de transparencia de forma sistemática en varios países del mundo especialmente en Europa oriental y África.

¹² TI Working paper: Access to Information in Developing Countries, Chapter 4 Preconditions for Free Access to Information

Los temas de una nueva reforma política del Estado, mas allá de las tradicionales medidas vinculadas al ajuste estructural ya eran claramente planteadas en América Latina para 1995¹³, y para el caso salvadoreño estos puntos ya estaban en la agenda de discusión para finales de 1996¹⁴.

Por su parte el nuevo gobierno de El Salvador 1999-2004 en su plan de gobierno la Nueva Alianza, incorpora el concepto de Transparencia de forma extensa. Este se encuentra presente tanto en su declaración de misión como en su visión. Así mismo dedica el último subcapítulo al tema:

“Nuestra Misión: Ser un Gobierno efectivo, participativo, transparente y respetuoso, que propicia condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible, que siendo garante de la paz, la democracia y el estado de derecho y fortaleciendo los valores e identidad nacionales, procura el bienestar, el progreso y la realización personal de todos los salvadoreños.”¹⁵

1.2.2 Revolución tecnológica, globalización y la Era de Información

La globalización usualmente es definida como una acelerada integración económica mundial, que comprende y se manifiesta en la integración de las cadenas productivas mundiales, la liberalización del comercio internacional y el movimiento libre de capitales. Esta tiene como fundamento una revolución tecnológica en los últimos 25 años del siglo XX sin precedente en la historia contemporánea, comparable en sus dimensiones y alcances a la revolución industrial del siglo XVIII y al surgimiento de la agricultura en el neolítico.

Esta revolución tecnológica, abarca diferentes áreas, como la biotecnología, nuevos materiales y sustancias, nuevas fuentes de energía, la robótica, etc. Pero existe un área que se convierte en el elemento central y catalizador del cambio tecnológico, ésta es la combinación de la informática y la telemática, es decir el procesamiento de información y su comunicación y transmisión.

La revolución en los microprocesadores, en su velocidad y capacidad de procesamiento de información, se ha venido duplicando cada 18 meses en los últimos 25 años y todas las señales apuntan a que continuará a esa misma velocidad en los próximos años. Esto mismo pasa con los lectores y captadores de información, la capacidad de

¹³ Como selección recomendada, de la discusión en el tema esta la compilación de autores varios que realiza O. Muños y publicada por CIEPLAN en Chile.

¹⁴ Para el caso salvadoreño en cuanto a la discusión sobre reforma política, participación ciudadana y transparencia del Estado para esos años ver “2.1. La ciudadanía y, la nueva cultura cívica y el Plan de Estado 2021; 2.6.e Información y transparencia en el Estado Moderno” en: Umaña, Carlos **Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño**, primera versión 1996.

¹⁵ Gobierno de El Salvador GOES **La Nueva Alianza. Propuesta de Gobierno para el periodo 1999-2004**. Tomado de www.casapres.gob.sv. Ver en especial el Capítulo. 6.3. Gestión administrativa eficiente y transparente, 1999.

almacenamiento, la capacidad y velocidad de transmisión, y los reproductores de información.

Esto es clave para el desarrollo tecnológico en todas las áreas, ya que el procesamiento y análisis de información permiten la creación de nuevo conocimiento que se aplica en todas las áreas tecnológicas, acicateando su progreso y desarrollo. El proyecto del mapa del genoma huma es un buen ejemplo. El procesamiento y acceso a la información juega el rol central en el cambio de la tecnología, de la cultura, la economía y la política. Por eso mismo la era actual se ha comenzado a llamar la era de la información por las siguientes razones:

Primero: El desarrollo tecnológico presupone como su propio insumo, la producción de más información. Está en la misma base del modelo tecnológico demandar y que se produzca más información. De nada sirve crear computadoras personales con microprocesadores de un Gigahertz de velocidad para administrar bases de datos sencillas u hojas electrónicas para hacer operaciones aritméticas. Esta tecnología choca con ambientes donde por ejemplo, solamente el gobierno tiene acceso a base de datos relacionales, complejas y extensas, tales como el censo; o imágenes satelitales de gran resolución. Las nuevas tecnologías presuponen que el profesional promedio o cualquier empresa tienen como parte de su trabajo y como problema, procesar volúmenes de información grandes y crecientes en sus operaciones diarias.

Segundo: La posibilidad de procesar y analizar grandes cantidades de información permite generar valor agregado, ya que es posible con este procesamiento generar conocimiento o nueva información que otras personas no tienen y desean comprar. En la actualidad la información no solo es una mercancía, sino que la principal o más importante mercancía. La transformación de la estructura productiva en los países antiguamente industrializados lo expresa claramente. Es un arcaísmo llamarle industrializados a los países más desarrollados, cuando su sector más dinámico e importante ha dejado de ser la industria como rama, y actualmente son las ramas que tienen que ver con los servicios, especialmente los vinculados al conocimiento y la información.

Tercero: Esta nueva mercancía tiene adicionalmente un valor político porque permite ser usada para acceder o mantenerse en el poder, para combatir y criticar al adversario. En la era de la información, la información es poder.

Cuarto: Este proceso de integración mundial esta creando una nueva cultura un nuevo tipo de sociedad, mas abierta en todos lo campos del quehacer humano, denominada Sociedad de información, una nueva era de la información, sustituye a la antigua sociedad industrial.

En la nueva era de información, su producción, acceso masivo y circulación a nivel mundial es un imperativo para la existencia del nuevo modelo económico y tecnológico surgido con la globalización, ya sea como insumo material o bien económico. Así libertad de mercado y libre competencia se convierte en siglo XXI en sinónimo de **libre acceso a**

información. Esta es una de las principales preocupaciones de la Unión Europea, al lanzar una de sus mayores iniciativas culturales y científicas

“Con el acceso a información almacenada en cualquier parte en el mundo y, sobre todo, la capacidad de combinar y analizar grandes cantidades de datos, es posible crear nuevo conocimiento, que otras personas no poseen, y el cual tiene un valor agregado. En una sociedad de información (o Sociedad Informatizada), información es la más importante mercancía”¹⁶

El 8 de diciembre de 1999 la Comisión europea lanzó la iniciativa titulada “e-Europa Una Sociedad de información para Todos” la cual se propone ambiciosos objetivos para hacer que los beneficios de la Sociedad de información alcancen a todos los europeos. La iniciativa es un elemento clave en la modernización de toda la sociedad europea.

En este contexto el desarrollo de la transparencia en los organismos comunitarios europeos ha cobrado una gran importancia. En el glosario oficial de la Unión Europea se define:

“El término ‘transparencia’ es usado frecuentemente, en el lenguaje de las instituciones, para significar franqueza y apertura en el funcionamiento o trabajo de las instituciones comunitarias. Se vincula a una variedad de demandas por un acceso público más amplio a la información y documentos de la UE así como a una más fácil lectura de los instrumentos comunitarios (Simplificación de tratados, consolidación y mejor difusión de los proyectos de ley). Las quejas considerando carencia de transparencia tienden a reflejar una sensación que las instituciones comunitarias son remotas y confidenciales y que los procedimientos de toma de decisiones son difíciles de entender para el ciudadano europeo ordinario”¹⁷

Nunca un sistema económico había dependido tanto de la circulación de la información para su funcionamiento, como la actual era de la globalización. Así la transparencia se erige como un requerimiento para el propio funcionamiento del modelo tecnológico, que es la base de la actual globalización.

1.2.3 Lucha contra la corrupción y la pobreza

La conexión entre transparencia, corrupción y pobreza se ha visto fortalecida, desde que ciertas ONGs internacionales, agencias internacionales y multilaterales han hecho del combate de la pobreza su misión principal (BM, BID, PNUD, AID, etc.). En este ambiente, transparencia se ha convertido en antónimo de corrupción y en sinónimo de

¹⁶ European Union, “The information Society”. pagina Web en <http://europa.eu.int/comm/dg10/publications/brochures/move/infoeduc/infso>

¹⁷ Unión Europea GLOSSARY Institutions, policies and enlargement of the European Union <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>

probidad. La transparencia, ha derivado en posicionarse como el principal instrumento o medio para combatir la corrupción.

La lucha contra la corrupción a nivel internacional, es un fenómeno también de la década de los 90's. Tanto en cuanto a los escándalos de noticias, el aparecimiento de las ONGs internacionales; las nuevas misiones de ciertas agencias internacionales; el surgimiento de programas de probidad y transparencia; el establecimiento de tratados y la constitución de instituciones especializadas en el tema, como el Anti-Corruption Knowledge Center del Banco Mundial.

Según Ann Florini:

“Las demandas por una mayor transparencia para combatir la corrupción generalmente han surgido en dos formas: desde los medios de comunicación, crecidos y fortalecidos en la mayor parte del mundo que han descubierto las ganancias potenciales de los escándalos sobre corrupción; y desde la comunidad internacional de donantes y ONG's, cansados y hartos del desvío de fondos para el desarrollo hacia las cuentas o bolsas privadas.¹⁸”

En el tema de la corrupción es obligación mencionar como punto de referencia el aparecimiento de Transparencia Internacional(TI) en 1992 y el desarrollo o presencia de sus capítulos nacionales en más de setenta países. Sus métodos de trabajo la han convertido en un agente internacional clave en el tema, sobresalen entre estos los índices sobre países tanto de percepción de la corrupción (demanda), como de oferentes de soborno, así como sus Documentos de Trabajo. En el combate de la corrupción, TI originalmente le ha dado una posición central al acceso a información y a la participación de la sociedad civil. Implícitamente se definía transparencia como acceso a información más participación (aunque ha sido imposible encontrar una definición oficial sobre transparencia de dicha institución). Su metodología privilegia la conformación de una alianza global entre el gobierno, la sociedad civil y la empresa privada para el combate y aislamiento de la corrupción, en el cual las organizaciones internacionales juegan también un rol importante. En la concepción original de TI, la corrupción se veía como expresión y a la vez como causa de la pobreza, y su enfoque metodológico se orientaba a la movilización y el acceso de información en contra de la corrupción, como medio de combatir la pobreza. En su desarrollo posterior su misión se ha ido refinando, ampliando y transformando en “ incrementar la calidad de rendición de cuentas (accountability) gubernamental y combatir la corrupción, tanto nacional como internacional”. “Mejor dicho, la lucha contra la corrupción es parte de un objetivo más amplio de crear un gobierno más efectivo, honesto y eficiente¹⁹”. El fin último se ha desplazado de la pobreza hacia la gobernabilidad.

Transparencia Internacional ha jugado un rol meritorio en la difusión sobre la importancia del acceso a información como medio para desarrollar un mejor gobierno,

¹⁸ Florini, Ann M. Does the invisible hand.Need a Transparent Glove? The politics of transparency... Pág.21

¹⁹ The TI Source Book., <http://www.transparency.de/documents/source-book/summary.html>

especialmente en el tercer mundo. Su libro electrónico de “TI Documentos de trabajo: Acceso a información en los países en desarrollo” se ha convertido en un clásico del tema, y en una gran ayuda, proporcionando armas conceptuales para aquellos involucrados en el tema en los países en el tercer mundo.

En el contexto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, se desarrolló el Programa sobre rendición de cuentas y transparencia (Programme for Accountability and Transparency -PACT), el cual desarrolló un manual para el Análisis de Países sobre rendición de cuentas y transparencia, guía de misión. (Country Assessment In Accountability & Transparency, CONTACT).

La fuente para este programa y manual fue la preocupación sobre el manejo que en los países en desarrollo se le daba a la ayuda internacional por parte de las agencias e instituciones internacionales. Ante el creciente número de requerimientos hacia los países receptores de la ayuda, para la administración de fondos, las Naciones Unidas tomó varias iniciativas para desarrollar estándares y principios que facilitaran y simplificaran el rendimiento de cuentas y la transparencia por parte de los beneficiarios. En este contexto se desarrolló en 1997 la metodología CONTACT como guía para las misiones del PNUD que evaluarían la situación de transparencia de los países objetivo, y sobre esto proponer estrategias que mejoraran el sistema nacional sobre Rendición de Cuentas y Transparencia. La metodología se centraba exclusivamente en la administración financiera.

En el Tercer Taller Mundial sobre Rendición de Cuentas y Transparencia del PACT-PNUD realizado en Tailandia 1998, Se sometieron a fuertes discusiones el enfoque y el concepto centrado solo sobre el área financiera de la metodología CONTACT, así como el mandato del PACT. Se propuso que:

“En los meses remanentes de 1998, el PACT aspira a iniciar el proceso de revisión de su mandato para incluir los componentes relevantes de la rendición de cuentas y transparencia administrativas y política. Esta revisión- será también incorporada dentro de CONTACT para desarrollar módulos adicionales sobre estas áreas de contenido”²⁰

Paralelamente a este esfuerzo, dentro de La Iniciativa Especial y Amplia sobre África del Sistema de Naciones Unidas, el PNUD junto con ECA (Comisión Económica para África, ambos fueron mandatados para conducir procesos de consultas sobre gobernabilidad que movilizara y coordinara los esfuerzos económicos y políticos internacionales. Así es que se han desarrollado desde 1997 tres Foros sobre Gobernabilidad en África (AGF), uno por año, que moviliza y trata de orientar los recursos y esfuerzos de todas las agencias internacionales sobre este continente.

Cada foro ha tratado de orientarse en un solo tema de gobernabilidad. El AGF II se desarrolló en junio de 1998 en Ghana y tuvo como tema único “Accountability and Transparency”. Este foro tomó como base la realización de 10 estudios de casos en 10

²⁰ PNUD-PACT Programme for Accountability and Transparency, BI-ANNUAL REPORT 1998

países africanos, que estudia y evalúan la transparencia y la rendición de cuentas. En estas experiencias se retomaron las observaciones a la metodología y se amplió el enfoque. Así en el informe sobre Transparencia y Rendimiento de cuentas (y responsabilidad) del gobierno de Tanzania se afirma:

“Transparencia significa ser abierto y franco en las leyes, reglamentos, procedimientos y en el proceso de toma de decisiones del gobierno y sus instituciones públicas. La idea es evitar la incertidumbre y confusión sobre lo que se hace y sobre que base se decide. Esto ayuda a identificar la posición de la autoridad y las razones o criterios empleados para arribar a decisiones justas y creíbles ante los ojos de la mayoría. Así se reduce la oportunidad de cometer errores y decisiones graves en los servicios que se rinden al público. Adicionalmente, transparencia significa accesibilidad de la información relevante por parte del pueblo (incluyendo los medios de comunicación), con relación a la actividad del gobierno y de sus instituciones. Esto obliga al gobierno a mantener datos correctos sobre todas las áreas de su actividad. E igualmente importante, esto faculta y fortalece la sociedad civil, de forma individual o por medio de sus asociaciones, inclusive los medios, para una correcta valoración del desempeño de su gobierno en todos los sectores más importantes tales como económico, social, seguridad y otros similares. .”²¹

En el documento final se precisó la relación y límites, de forma operativa, entre los conceptos en inglés de Accountability y Transparency, que habían sido una de las debilidades en los enfoques anteriores, así incluyó, no solo la rendición y control de cuentas hacia el área financiera sino que define las áreas política y administrativa.

La Rendición de cuentas o Responsabilidad es definida en el AGF II de la siguiente forma:

“Dicho de forma simple Accountability es la obligación de rendir cuentas por una responsabilidad que ha sido conferida. Esto significa que aquellos individuos y organizaciones que tienen a cargo la ejecución de acciones o actividades particulares deben de responder por ellas. Esta responsabilidad es juzgada o medida en términos de códigos de conductas claramente articulados”²².

Transparencia significa:

“El acceso rápido y sin obstrucción, la disponibilidad de datos e información de parte del público así como a las fuentes privadas que sean exactas, oportuna, relevante y comprensivo. Adicionalmente tolerancia hacia el debate, al escrutinio, y al cuestionamiento público de las políticas económicas y sociales, así como a las decisiones propiamente de carácter político”.

²¹ PNUD, Transparency And Accountability In The Government Of Tanzania <http://www.undp.org/rba/special/engagfii/tanzan2e.htm#2>.

²² PNUD Africa Governance Forum II: Accountability and Transparency

El AGF II constituye un esfuerzo muy importante en ampliar la metodología y marcos teóricos no solo sobre transparencia si no sobre la cualidad de rendir cuentas de los gobiernos (Accountability), en esta concepción ambas se consideran que son medios importantes para desarrollar la gobernabilidad, un buen gobierno.

Por otra parte, pero siempre en el tema de corrupción, sobresalen las convenciones internacionales contra la corrupción que se han desarrollado en los últimos años, entre ellas:

- La convención interamericana contra la corrupción, marzo de 1996
- Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (Texto aprobado por el Consejo el 3 de diciembre de 1998)
- La convención de la OCDE contra la corrupción (Convención sobre el combate del soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales) 1998. Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

Esto ha significado en la década de los noventa el desarrollo y en ciertos casos el apareamiento de oficinas, revistas y códigos de ética, así como el desarrollo de conferencias internacionales sobre Transparencia y Accountability²³ en todo el mundo, incluida América Latina.

1.2.4 La crisis financiera del 97 y la nueva arquitectura global

En la cumbre de presidentes sostenida en Berlín, el 2 de junio de 2000 "Gobernabilidad Contemporánea en el Siglo XXI", uno de los dos puntos principales era discutir sobre como controlar los mercados financieros globales. En el fondo todavía estaba fresco el pánico sobre el nuevo tipo de crisis financiera en plena era de la globalización. Esa crisis financiera se inició en el sudeste asiático hace tres años, en julio de 1997 en Tailandia, rápidamente se expandió a Malasia, Indonesia, Filipinas, y luego a casi todos los países del sudeste asiático contagiando y dejando maltrechos a países como Corea del sur, Hong Kong, China, que hasta ese entonces se habían promovido, por el FMI, como especies de modelos a seguir por los países en desarrollo. Al año siguiente, 1998, con la expansión y globalización de la crisis se desplomó Rusia y luego Brasil, y todas las principales bolsas de valores desde Londres, Nueva York y Tokio tocaron fondo batiendo récord en sus puntos más bajos en los índices bursátiles. El pánico se había apoderado de todos los inversionistas y el mercado financiero mundial se encontraba en su máxima volatilidad. Lo que se creyó que era una crisis financiera local, se convirtió rápidamente en la primera crisis financiera, que partió de los mercados emergentes de capital hacia el mercado global. Para inicios de 1999 la crisis estaba básicamente bajo control, pero apenas comenzaba el debate sobre las causas, responsables y las formas de evitar futuras crisis.

²³ Entre ellas las del Banco Mundial en marzo de 1999 con la ponencia de Ann florini y la del BID en mayo del 2000

En la interpretación de esta crisis existieron al menos dos perspectivas diferentes. Por un lado las principales causas y responsables de las crisis se encuentran en la carencia de transparencia y mal manejo en los países en desarrollo, desde la otra perspectiva, se encuentra en la arquitectura actual deficiente de los mercados financieros y en los organismos mundiales encargados de regularlos. Ambas perspectivas coinciden, sin embargo, en que para evitarlos en el futuro se requerirá garantizar una mayor transparencia de todos los agentes intervinientes en los mercados de capital. Esto por una razón contundente, los mercados financieros dependen fundamentalmente, y más que otros, del acceso a información confiable para funcionar. Los inversionistas toman decisiones de donde invertir sobre la base de información disponible y confiable.

A este respecto el comentario de Amartya Sen (premio novel de economía 1998), sobre la ausencia de transparencia es bastante clarificador:

“La disciplina de la reforma financiera que el Fondo Monetario Internacional trató de imponer a las economías en ausencia o sustitución fue, en gran parte, vinculado a la carencia de franqueza [claridad] o revelación de información y al involucramiento de un entretreído de negocios inescrupulosos relacionados que fueron características en parte de estas economías. Estas características se conectan fuertemente con un sistema de arreglos comerciales no-transparentes. Cuando un depositante coloca su dinero en un banco, existe alguna expectativa que será usado, junto con otro dinero, en una forma que no involucre riesgos indebidos y puedan ser abiertamente revelados e informados. Esta confianza fue frecuentemente violada, lo cual ciertamente necesitaba cambios. Yo no estoy comentando aquí sobre si el manejo del FMI de la crisis fue exactamente correcta, o si la insistencia sobre reformas inmediatas pudo haber sido sensiblemente pospuesta hasta que la confianza financiera hubiera retornado en estas economías. Pero no importa como estos ajustes hubieran sido mejor hechos, el rol de la libertad de transparencia- o mas bien dicho su ausencia- en el desarrollo de las crisis asiática no puede ponerse en duda fácilmente.”²⁴

Los Ministros de Finanzas y los responsables de los Banco Centrales de las 22 principales economías del mundo, ya en abril de 1998, se habían reunido en Washington, DC en respuesta a la crisis en Asia. Como resultado se conformaron tres grupos de trabajos (Working Group) sobre las tres áreas que se habían identificado como claves para enfrentar la crisis: La primera era sobre como ampliar la transparencia y la rendición de cuentas (Accountability); la segunda de cómo fortalecer los sistemas financieros de los países afectados y el tercero de cómo manejar la crisis financiera internacional. Cada grupo de trabajo realizó consultas amplias a expertos y académicos de diferentes sectores y países, y adicionalmente a los ministerios y bancos centrales participaron y se invitaron a diversas organizaciones y grupos internacionales y académicos.

Para octubre de 1998 el primer Grupo de Trabajo de los 22 sobre Transparencia y Accountability, entregó su informe. En este reconoció ampliamente que

²⁴ Sen, Amartya Development as Freedom pag. 185.

“ Las debilidades en la provisión y uso de información jugó el papel mayor o más importante en el desarrollo y difusión de la crisis financiera internacional reciente. Estas debilidades se aplicaron en muchos niveles, incluyendo en la disponibilidad y exactitud de información sobre la posición financiera de los participantes individuales en el mercado; en la amplitud, y oportunidad de las estadísticas nacionales; en la incertidumbre sobre las intenciones de las autoridades que formulan las políticas y en la capacidad de mantenerse en los compromisos de políticas; y en las fallas en las decisiones del sector privado debido a la atención insuficiente que le fue dada a la información que estaba disponible.”

“En particular la carencia de transparencia y rendición de cuentas exacerbó las debilidades financieras al nivel nacional y de las empresas y complicó los esfuerzos para resolver la crisis resultante”

Sobre esta base, el Grupo de Trabajo afirmo que

“La Transparencia y la Rendición de Cuentas (Accountability), son mucho más que la disponibilidad de información. Ellas son una metodología sobre política económica y de como tomar decisiones”.

Para el Grupo de trabajo

“ Transparencia se refiere al proceso por el cual la información sobre las condiciones existentes, las decisiones y las acciones se hacen accesibles, visibles y entendibles. Transparencia contribuye a la eficiente colocación de los recursos por medio de asegurar que los participantes en el mercado tienen suficiente información para identificar los riesgos y para distinguir las circunstancias de una empresa o país de las de otros. Mas aún, transparencia ayuda a informar sobre las expectativas del mercado, en consecuencia ayuda a estabilizar el mercado durante periodos de incertidumbre y también contribuye a la efectividad de las políticas anunciadas”

“Rendir cuentas (Accountabilidad) se refiere a la necesidad de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas. La rendición de cuentas impone disciplina sobre los tomadores de decisiones, con lo cual ayuda a mejorar la calidad de decisiones tomadas. La transparencia ayuda a la responsabilidad de los funcionarios obligándolos a hacer que se conozcan sus decisiones y los razonamientos en que se sustenta”²⁵

En el contexto de los agentes internacionales y del reporte del Grupo de trabajo se pone más énfasis a la transparencia que a la rendición de cuentas, no por que la primera sea más importante que la segunda, sino por que la rendición de cuentas se refiere a la relación entre los funcionarios que formulan políticas y toman decisiones tanto en el sector privado como público, con respecto a sus mandantes, ciudadanos o accionistas, hacia los cuales estos tienen que responder. En cambio transparencia se refiere a la

²⁵ Report of the Working Group on Transparency and Accountability October 1998, FMI

revelación de información hacia un público más amplio sin referencia a un contexto institucional de obligatoriedad en las relaciones.

La demanda de transparencia esta orientada tanto hacia las empresas o firmas privadas de carácter financiero como a las entidades gubernamentales, especialmente en lo que se refiere al manejo fiscal y las cuentas nacionales. Para los inversionistas a nivel internacional es clave obtener información confiable de las cuentas nacionales sobre los cuales decidir el riesgo y los mejores ambientes nacionales para sus inversiones.

Este llamado por la transparencia financiera también se ha orientado y de forma directa hacia las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los pactos y compromisos secretos, como las cartas de intenciones entre estas instituciones, funcionarios y entidades oficiales de los gobiernos, para los programas de estabilización y ajuste estructural entre otros, han derivado en experiencias desastrosas y paradigmas amargos de secretividad.

La pregunta que se planteó fue la siguiente: ¿Puede el FMI demandar transparencia en las cuentas nacionales a sus países miembros, sin predicar con el ejemplo? La demanda de transparencia tiene siempre un efecto de bumerang.

Estas prácticas de secretividad en los organismos internacionales, sin embargo han comenzado a cambiar. Tanto como resultado de la presión de la sociedad civil organizada desde años anteriores, como por recomendación de los grupos de trabajo y presión de ciertos gobiernos

Tal como lo dice Florini, en esto ha jugado un papel cardinal la presión ejercida por las redes internacionales de la sociedad civil, así como presiones de ciertos países condicionando sus aportes vinculándolos hacia una nueva política de información y transparencia del Banco Mundial y del FMI²⁶.

Con respecto a las instituciones financieras el WG recomendó que como principio general, las instituciones financieras internacionales adoptaran la presunción a favor de revelar información, excepto donde dicha liberación pudiera comprometer la confidencialidad y que periódicamente anunciaran, revisaran y explicitaran definiciones bien delimitadas de las áreas en las cuales la confidencialidad deberá aplicarse y los criterios para su aplicación.

Con respecto a los documentos del FMI el Grupo de Trabajo recomendó que las autoridades nacionales apoyaran la publicación de las Cartas de Intención, los documentos de antecedentes y los avisos o anuncios de información de los reportes del Artículo IV. Especialmente se recomendó al fondo monetario internacional publique los documentos de políticas, la documentación sobre los programas como los documentos marcos de política y los avisos de información pública en seguimiento a las discusiones del consejo ejecutivo sobre documentos de políticas y revisión de programas.

²⁶ Florini Ann Pag. 23.

Con respecto a los bancos multilaterales de desarrollo, como el BID y Banco Mundial, se afirmó que:

“La transparencia en los bancos multilaterales de desarrollo facilita la participación pública en el diseño e implementación del desarrollo de proyectos y con lo cual contribuye a la aceptación local y al éxito en última instancia del proyecto. El Grupo de Trabajo recomienda que los Bancos Multilaterales de Desarrollo publiquen todas las estrategias de asistencia, los reportes de progreso y las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones internas y externas y los documentos de política”²⁷

Desde aproximadamente 1996, pero más claramente a partir de la crisis financiera del 97-98, una variedad de iniciativas en el contexto del Banco Mundial y especialmente del FMI están en marcha que tendrán un gran impacto, tanto en el propio desempeño institucional, como en el trato con todos los países miembros, especialmente de los países en desarrollo, en el primer quinquenio del 2000. Entre ellos sobresalen la alta variedad de nuevos manuales y patrones para transparencia en el manejo de las políticas públicas y en el registro y generación de datos en las entidades públicas y financieras:

- Special Data Dissemination Standard (SDDS), 1996
- General Data Dissemination System (GDDS), 1997
- Code of Good Practices on Fiscal Transparency April 1998;
- Manual on Fiscal Transparency 1998
- Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies, september 1999

Cada uno de estos estándares y manuales pretende regular aspectos claves de generación y registros de datos y procedimientos públicos que permita una mayor transparencia en la relación entre naciones, y entre estos y sus gobernantes. En la elaboración de estos manuales han estado involucrados, funcionarios, técnicos especialistas y administradores, lo cual los hace y les dan un carácter bastante operativo. En la práctica estos estándares y manuales ya se han comenzado aplicar y se están constituyendo en normas de referencia sobre el tema:

“El FMI -en coordinación con el Banco de Regulaciones Internacionales, y en consulta con un grupo representativo de bancos centrales, agencias financieras, y otras organizaciones importantes a nivel regional e internacional, y un grupo selecto de académicos expertos- desarrolló dicho Código. El 26 de septiembre de 1999, el Comité Interino adoptó el ‘Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en Políticas Financieras (Bancarias) y Monetarias’. El comité en su comunicado del 26 de septiembre, urgió a todos los miembros a implementar el nuevo Código.

El diseño de prácticas transparentes positivas, en el Código descansa sobre dos principios. Primero las políticas financieras (Bancarias) y monetarias, pueden ser más efectivas si el público conoce los objetivos e instrumentos de las políticas y si

²⁷ Report of the Working Group on Transparency and Accountability October 1998, FMI

las autoridades hacen un compromiso creíble para alcanzarlos. Segundo, un buen gobierno requiere que los Bancos centrales y las agencias financieras ser responsables y rendir cuentas, particularmente donde las autoridades financieras y monetarias tienen un alto grado de autonomía”²⁸.

Si se toma en cuenta el nuevo rol importante del FMI en la conformación de la arquitectura del futuro orden financiero internacional, y la visión del Banco Mundial de convertirse en un Banco de Conocimiento, el papel de la transparencia será una de las palabras más sonoras y de moda en los Ministerios de Hacienda, Economía, y los Bancos Centrales de los países del tercer mundo, entre ellos incluidos El Salvador. Tendremos la palabra transparencia en todas partes, como lo afirmó un articulista de temas financieros.

Finalmente y en este contexto interesa identificar la definición de transparencia que se da en el Manual de buenas prácticas y transparencia en política monetaria y fiscal, aprobado en septiembre de 1999 por el FMI:

“3 .Para el propósito del Código, transparencia se refiere a un ambiente en el cual los objetivos de las políticas, su marco legal, institucional y económico, las decisiones sobre la política, su justificación, datos e información relacionada a las políticas monetarias y financiera y los términos o mecanismos de rendición de cuentas, son proporcionados al público sobre una base de oportunidad, accesibilidad y comprensibilidad. Así, las prácticas de transparencia enlistada en el código se enfocan sobre (1)Claridad de papeles, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales y las agencias financieras; (2) el proceso para formular e informar las decisiones sobre política monetaria por el banco central y las políticas financieras por las instituciones gubernamentales; (3) la pública disponibilidad de información sobre la política monetaria y financiera; y (4) la responsabilidad y rendición de cuentas y los seguros de integridad del banco central y las agencias públicas financieras”²⁹

1.3 Hacia un concepto de transparencia

El concepto de transparencia en su forma básica proviene de la física-óptica, y es definido como la propiedad de los cuerpos o materiales de dejar pasar la luz (radiaciones electromagnéticas), de poder ver a través de ellos. Pero esta cualidad es relativa al tipo de luz (longitud de onda), al tipo de fuente emisora, a las cualidades y disposición de los objetos reflejantes de la luz y a la sensibilidad del ojo receptor³⁰. La transparencia es

²⁸ FMI, <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/index.htm>

²⁹ Fondo Monetario Internacional, Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies Declaration of Principles. <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm#Intro>

³⁰ El modelo óptico presupone al menos tres elementos: La fuente emisora de luz, el o los medios transmisores de la luz y el objeto receptor sensible a la luz. Este puede ser ampliado a cinco, agregando la luz misma, y los objetos que al reflejar la luz pueden ser percibidos. En su simplicidad el modelo óptico es útil para comprender el fenómeno o el contexto que hace posible la transparencia. Por ejemplo,

posible por el concurso de diferentes elementos en un ambiente. Por ejemplo un ojo daltónico, receptor de información, no puede diferenciar ciertos colores por mucha luz que exista; un oído sin educar no puede diferenciar tonos en el afinado de un instrumento; una fuente muy débil o distante, no puede iluminar ciertos objetos para que sean percibidos. Así se puede hablar de transparencia en relación a diferentes circunstancias y elementos, dependiendo de ciertas propiedades inherentes, al tipo y magnitud de la luz, a los grados de sensibilidad y capacidad de diferenciación del receptor, y a la disposición de los objetos, del emisor y del receptor.

También en la era de la información es práctico y útil, el significado de transparencia en los sistemas de inteligencia artificial. Esta es definida como la capacidad o habilidad de un “sistema experto” para demostrar con claridad ante el usuario, sus razonamientos, acciones y conclusiones. En su definición toman como criterio último de evaluación el entendimiento del usuario, en nuestro caso el ciudadano, hacia el cual se mide la habilidad del sistema.³¹

El término también se vincula originalmente a valores morales, transparencia es definida como la cualidad de ser abierto, de dejar ver con claridad las intenciones y objetivos en las relaciones y comportamiento con los demás. Es sinónimo de claridad y franqueza y es antónimo de opacidad, turbiedad y oscuridad. Una persona transparente provoca certidumbre sobre que esperar de ella.

El concepto ha pasado de ser una propiedad o instrumento, a una situación o ambiente donde concurren simultáneamente diferentes condiciones que la hacen posible, y son relativas a los agentes intervinientes o actores claves de la esfera de lo público. Esto incluye, además del sector público, a los agentes no estatales que actúan y tienen responsabilidad de la “cosa-que-es-de-todos”.

Adicionalmente el Estado no es un ente aislado que puede tener cualidades per se, por ejemplo la calidad y oportunidad de las cuentas nacionales no dependen solo de él, es posible a partir de la transparencia en los datos de los agentes privados. Así entonces transparencia no solo es una relación bilateral y unidireccional del Estado hacia el ciudadano, es una relación multilateral.

Esta multilateralidad no disminuye la relación principal que en el caso de la transparencia pública es de obligación desde el gobierno hacia el ciudadano. Esta da derecho al

transparencia es desde la Ciencia de los Materiales la cualidad que poseen estos y es medido por el grado en el que dejan pasar la luz. Su antónimo es la opacidad.

³¹ “*Materials Science*. Optical transmission through a material because of incident electromagnetic radiation being unable to move the electrons of the substance from their initial energy level to a different energy level; an important property of many ionic ceramics, such as glass.

Optics. The extent to which a medium transmits electromagnetic radiation.

Astronomy. The degree to which the atmosphere is free of dust, haze, water vapor, or other light-scattering and reflecting aerosols.

Artificial Intelligence. The ability of an expert system to clarify for the user its reasoning, actions, and conclusions.” Academic Press Dictionary of Science and Technology

<http://www.harcourt.com/dictionary/def/1/0/5/6/10560400.html>

ciudadano a escrutar, a preguntar y obliga al gobierno a rendir cuentas. Pero la transparencia es más que una obligación es un método un ambiente de franqueza y apertura que si es tal, da acceso a la información de lo que se hace en cualquier momento, sobre la base que todas las cosas están en orden y funcionando tal cual según responsabilidades.

Así Transparencia pública es un ambiente en el cual las responsabilidades y relaciones de las entidades con responsabilidades públicas se establecen de forma precisa y sus diferentes actividades y procesos se identifican, realizan e informan de forma clara, franca y abierta al escrutinio público y la participación ciudadana.

Este concepto básico contiene cuatro elementos importantes, que varían según los ámbitos de aplicación y los agentes intervinientes en cada ámbito.

Los elementos componentes de la transparencia son:

- Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas.
- Acceso a información pública.
- Rendición de cuentas y controles internos públicos.
- Participación y escrutinio ciudadano.

1.3.1 Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas

El fundamento que posibilita la transparencia es en primera instancia la clara identificación y delimitación institucional de las competencias, responsabilidades, procedimientos, criterios estándares en la toma de decisiones y desempeño general, así como de las reglas que fundamentan y norman la institución y su relación con las entidades privadas.

Este es el abc o elemento básico de la función de organización de las ciencias administrativas:

“Una estructura organizacional debe diseñarse para determinar quién realizará cuáles tareas y quién será responsable de qué resultado; para eliminar los obstáculos al desempeño que resultan de la confusión e incertidumbre respecto de la asignación de actividades y para atender redes de tomas de decisiones y comunicación que respondan y sirvan de apoyo a los objetivos empresariales”³².

Esto es especialmente importante en el sector público, donde regularmente el funcionario expresamente no tiene más atribuciones que las que la ley le atribuye.

Esto es importante por las siguientes razones:

³² Koontz Harold **Administración una Perspectiva Global**. McGraw Hill, 11a Edición, México DF 1998, Pág. 246

- La entidad o el funcionario público tiene que saber de qué es responsable y por qué resultados se le va evaluar; tiene que tener en un sentido global bien delimitado el espacio de su responsabilidad, con respecto a otras instituciones públicas, y con respecto a los agentes privados o de otro tipo.
- Cada institución tiene a la vez definido su cliente y el ciudadano sabe muy bien todo el tiempo, cual es su papel en este contexto, quién es el funcionario responsable, cuáles son los procedimientos y criterios que se aplican.
- Se ocupan patrones o estándares claramente establecidos, en procedimientos, procesos de toma de decisiones, prestación de servicios, fórmulas de cálculo para precios regulados, reglas para derimir competencias; definiciones de indicadores y unidades de medidas claramente delimitadas.
- En una situación en que juegan varios actores, el rol de cada uno está reglamentado.

Por ejemplo, en una situación contraria, cuando varias instituciones intervienen en un mismo espacio y nivel de responsabilidad, al final nadie es responsable ni del resultado ni de la información. El ciudadano no sabe a quien demandar y cual puede ser su rol constructivo. El funcionario al actuar a discreción, sin tener estándares y criterios de toma de decisiones, crea incertidumbre en el ciudadano y en el mercado. El funcionario al no tener unidades de medidas definidas para registrar valores puede al final ofrecer datos contrapuestos.

La claridad en la organización y en las reglas es la base que hace posible la transparencia.

Por ejemplo en el caso de usos de estándares en el registro de información, tal como se demostró, en la crisis financiera del 97-98 en Asia, una de las causas principales no fue la falta de acceso a información, el problema fue que no se aplicaron estándares internacionales de registro que generaran información, que significara lo mismo para todos. Así la información generada no era comparable o deliberadamente conducía a conclusiones erróneas.

“Los hallazgos sugieren que los cinco países no siguieron los Estándares de Contabilidad Internacional(IAS), en las categorías mencionadas anteriormente, y que esto probablemente jalo el garillo de la crisis financiera. Debido a que los informes entregados de transacciones no cumplieron con los estándares mencionados, los usuarios de la información contable fueron probablemente mal orientados y no fueron capaces de tomar precauciones en una forma oportuna”.³³

La generación y producción de información con base a estándares uniformes es uno de los mayores problemas en el problema de generar información. Debajo de la turbulencia y las aguas turbias se esconden usualmente los cuatro enemigos de la transparencia: la indolencia, la incompetencia, la corrupción y el despotismo. No es extraño que se revuelvan y se produzca turbiedad en las aguas a propósito con los fines de ocultar algo.

³³ Vishwanatah, Tara y Kaufman, David. “Towards Transparency in Finance and Governance”. 1999

Dentro del Estado interés especial cobra la clara delimitación de los siguientes aspectos:

- Delimitación entre las actividades del sector público y el resto de la economía.
- Delimitación entre las esferas de lo político y administrativo, especialmente en la carrera del servicio civil.
- Delimitación entre entes reguladores y ejecutores
- Delimitación entre las competencias del gobierno central, regionales y los gobiernos locales
- Delimitación entre los órganos primarios en cuanto funciones y procedimientos.
- Unificación de estatus para ciertos órganos estatales como procuradurías; superintendencias, contralorías o tribunales.
- Delimitación entre las funciones y responsabilidades de los ministerios o secretarías de Estado.
- Creación de estándares de procedimientos y unidades de medida y de evaluación
- Unificación de espacios o ámbitos geográficos y unidades de medida institucionales.

De lo que se trata en definitiva es de ordenar la casa, el Estado, de crear el ambiente despejado, precisando la posición y el procedimiento de cada componente, que permita generar información clara, que permita deducir responsabilidades, estimular y premiar al buen servidor, y una interacción efectiva entre servidor público y ciudadano.

La claridad en las funciones y procedimientos de cada institución y funcionario público tiene la finalidad de *eliminar la incertidumbre* por parte del ciudadano y desarrolla la predictibilidad del funcionario. En un espacio donde todos los elementos están claramente ordenados es fácil identificar qué y dónde están los mal funcionamientos. El desorden sirve para ocultar no para iluminar.

Uno de los sectores donde existe mayor experiencia en la importancia de la claridad y transparencia de desempeño de los agentes públicos y privados es en el sector bancario. Usualmente existe una gran experiencia acumulada a partir de las crisis y quiebras, de la experiencia práctica. Los bancos aunque son empresas privadas se entiende que manejan un recurso público, el dinero de los ahorrantes, y sobre esta base tradicionalmente se han visto supervisadas y reglamentadas por entidades públicas fiscalizadoras (Superintendencias). Los mismos bancos entienden que estas entidades y sus estándares de supervisión contribuye a aumentar la confianza del público y al final son beneficiadas como empresas. Para tal fin existe a nivel internacional un estándar denominados Principios Básicos proviene de una entidad aceptada mundialmente, la cual es El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria. Los dos primeros principio de veinticinco dicen:

“1- Proporcionar un sistema de supervisión bancaria efectivo en el cual las responsabilidades y proyectos estén bien definidos para cada una de las instituciones involucradas permitiendo así la supervisión de organizaciones bancarias. Cada institución debe poseer independencia operativa y contar con recursos adecuados.

2- Las actividades que les son permitidas a las instituciones bancarias que son reguladas, deben estar claramente definidas y el uso de la palabra Banco como nombre debe ser controlado lo más posible”³⁴.

La clara identificación de funciones y responsabilidades es también propuestos en el primer Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (1998). Similar propuesta tiene el Código de Buenas prácticas y Transparencia en la Política Monetaria y Financiera(1999).

Manual de transparencia fiscal
I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES
1.1 El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.
1.1.1 Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias.
1.1.2 La intervención del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.
1.1.3 Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
1.1.4 Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el Banco Central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).
1.2 Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.
1.2.1 La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.
1.2.2 Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.
1.2.3 La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas. Deberá establecerse un código básico de conducta para los cargos públicos (párrafo 58).

Nota: Resumen del primer principio, de cuatro, en el Manual de Transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional

1.3.2 Acceso a información pública

Partiendo de la definición de Ann Florini,³⁵ acceso a información se puede definir como la acción de registrar y proporcionar la información por parte de las instituciones públicas, que es relevante para evaluar esas instituciones o que es útil para la actividad de los ciudadanos en sus diferentes actividades, y que esta en manos de dichas instituciones.

En esto es necesario enfatizar ciertos elementos que lo hacen posible como el registro, producción y publicación de información.

³⁴ Los 25 principios de Basilea. <http://www.ssf.gob.sv/>

³⁵ “Transparencia puede ser definido como la liberación o publicación por instituciones de información que es relevante para evaluar a dichas instituciones”Florini, Ann, “Does the invisible hand..”, pag. 5

Acceso de información en primera instancia significa la obligación a que exista la información y que este disponible. Esto es muy importante porque es necesaria la disciplina sistemática del funcionario público para que registre todas sus actividades y procedimientos, y a llevar y mantener correctamente un archivo de ellas. La falta de registro a menudo conlleva intenciones que van más allá de un simple descuido o de incompetencias. Frecuentemente lleva abuso de poder. El registro es sobre la información que es clave para evaluar.

Así mismo significa producir información (con encuestas, censos, estudios) que sustenten las decisiones públicas tomadas, así como sus procedimientos y criterios. Adicionalmente significa publicar esta información y hacerla disponible a cualquier interesado. En esto se incluye la publicación de todos los pasos necesarios para el acceso de los servicios públicos, tales como procedimientos de aduana, solicitudes, permisos, etc. La falta de claridad en los procedimientos públicos origina la intermediación de “coyotes” que explotan la confusión del público.

La información proporcionada por el gobierno y accesada por el público debe reunir ciertas características, tales como ser:

- *Relevante*: Ser la información que provee los elementos claves para poder evaluar el desempeño público.
- *Oportuna*: Se proporciona en el momento adecuado cuando tiene valor para su uso y tomar medidas correctivas.
- *Calidad*: La información debe ser real, veraz y de ser posible auditada.
- *Comprehensiva*: Se debe de asegurar que se proporcione toda la información necesaria que permita una visión de todos los aspectos claves para poder ser evaluados. Esta característica de total, debe de abarcar áreas, tiempos y actores.

Por ejemplo, atendiendo a estas características, para evaluar el efectivo acceso de información de una entidad u organismos público, por ejemplo en un sitio Web, las primeras preguntas a formular son: ¿Se publica o hay acceso a la información central que define la misión de dicho órgano? O ¿ La información que publica dicha entidad es la relevante según su naturaleza del trabajo y permite evaluar su desempeño?.

Es importante en este punto retomar las aclaraciones que sobre libertad de expresión, libertad de información, libertad de prensa y acceso a información plantea Transparencia Internacional. Para este caso el concepto que deja más clara la idea del derecho del ciudadano y el público en general de disponer de la información gubernamental es el concepto de acceso a información:

“Acceso a información es una forma resumida de decir la totalidad, de buscar y recibir información, el derecho de los individuos ha ser informados sobre las actividades pasadas, presentes, y futuras del Estado.

“La frase *libertad de información* es usada ampliamente en referencia a la capacidad de los individuos ha obtener acceso a información que mantiene el Estado. Al escribir este documento hemos tratado *acceso a información y libertad de información* como sinónimos. Más importante, por las razones detalladas arriba, nosotros creemos que la frase libertad de información es inexacta y puede conducir a conclusiones erradas. En todas partes de este documento utilizaremos *acceso a información*.”

“Finalmente es muy importante distinguir entre acceso a información—información *real*—y acceso a lo que se conoce coloquialmente como “bumf” “panfleto”. La información a la cual los ciudadanos quieren acceso es aquella que es útil y práctica, no simplemente propaganda del gobierno. Por ejemplo, el gobierno de Malasia produce un enorme volumen de información disponible. Su “Civil Service Link” en la red de internet es muy sofisticada y una guía detallada sobre los departamentos y servicios del gobierno. Esta es una iniciativa admirable pero no necesariamente quiere decir la misma cosa que acceso a información. Acceso a información se refiere fundamentalmente a la calidad de información disponible por el Estado, no a la cantidad”.³⁶

En la década de los noventa casi todas las democracias consolidadas del mundo han formado comisiones y decretado leyes modernas de Acceso a Información. En ciertos países de América Latina, en lugar de elaborar una ley específica de acceso, se ha caminado por la vía de ampliar el concepto y recurso del Habeas Data.

El Habeas Data es un recurso judicial para proteger la identidad y privacidad así como acceder a información personal que este contenida en bases de datos públicas y privadas, lo cual da el derecho a la persona a revisar sus datos personales y a solicitar, en caso que sean falsos, su modificación o eliminación. Ciertos autores se refieren como “Habeas datos ampliado” al instrumento que da derecho a acceder a la información pública. Sin embargo es recomendable mantener los dos instrumentos delimitados, aunque sea en una sola ley. En el habla inglesa el Habeas Data es contemplado en las de privacidad.

Las leyes de acceso a información, más interesantes desde la perspectiva salvadoreña, son:

- Bueno Aires: Ley No. 104, de Acceso a la Información, promulgada por el Decreto N° 2.930 del 17 de diciembre de 1998, Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires del 29 de diciembre de 1998, No. 600, pág. 9360.
- Canadá: Ley de acceso a información de 1985 con enmienda de octubre 1997
- EEUU Ley de libertad de información 15; 1968 y 1974 (Freedom of Information Act, FOIA)

El acceso a información se halla contemplado en las constituciones por ejemplo de Brasil, Perú, España, Filipinas, Federación Rusa, Sudáfrica.

³⁶ TI Working Paper: Access information in developing countries. Chapter 1.

En las leyes secundarias, Suecia es el país con la primera ley de acceso a información que data del año 1776. Sobresalen de manera especial también las leyes de Irlanda (abril de 1998) y Nueva Zelanda(1982 y1987) El caso más famoso y exhaustivo es el de Estados Unidos, donde existe una ley federal y una para cada estado. La ley federal fue sancionada en el año 1968. Esta se denomina Ley de Libertad de Información 15 (Freedom of Information Act, FOIA), y establece el mecanismo que permite a los ciudadano acceder a archivos que posean las agencias federales. La ley de acceso a la Información de la ciudad autónoma de Buenos Aires es muy conocida por ser concisa y precisa y rápidamente se ha convertido en un parámetro para las diferentes provincias, para el Estado Argentino y otros países de América Latina.

1.3.3 Rendición de cuentas y controles internos públicos

La transparencia no solo da derecho al ciudadano al acceso, sino que obliga al funcionario a demostrar la franqueza de sus actividades. Significa pro-actividad en el funcionario público en demostrar y sustentar sus acciones ante la ciudadanía, rindiendo cuentas de forma precisa de sus actividades y respondiendo por ellas.

La carga de demostrar el correcto manejo de la cosa pública esta sobre el funcionario, es decir no solo permitiendo acceso si no que informando justificando y reportando analíticamente su propia actividad. Es en este punto que se entiende que acceso de información no es suficiente para abarcar el significado de transparencia.

Esta rendición de cuenta no solo comprende el elemento de información a posteriori, si no que el manejo responsable y el de responder personalmente (pagar) por las acciones y decisiones tomadas.

Existe una palabra que no se encuentra en español y que esta íntimamente vinculada a “transparencia” en inglés y que aparece frecuentemente juntas en la literatura especializada: “Accountability” que significa la obligación de responder por una responsabilidad conferida. Aquí *responder* tiene tres significados: Primero responder significa contestar al derecho de pregunta que tiene el propietario de la responsabilidad asumida; segundo, responder significa dar cuentas, justificar y explicar las decisiones tomadas y en tercer lugar responder significa pagar por lo mal actuado. Dado el doble significado de su raíz, (account: cuenta y relato), su significado no solo es contable sino analítico y razonador. Esta palabra es indistintamente traducida según la ocasión y el diccionario como Responsabilidad, Rendición de cuentas y algunos han creado el término “Responsabilidad”, en vinculación a los tres significados de responder mencionados anteriormente. Por extensión en la traducción muchos han ampliado el término de “transparencia” para incluir el significado de Accountability., y así en español los ocupan como sinónimos.

Accountability es una característica y valor del buen gobierno, no solo por su significado administrativo, si no por establecer una clara relación de obligación y mando, entre el

mandatario(funcionario) y el mandante(ciudadano) y aún más el contenido expreso de penalización o castigo que se cierne sobre el mandatario al mal administrar lo conferido.

Para muchos especialistas sobre administración pública de habla inglesa, transparencia es un medio para lograr Acoountability, para otros ambos son un medio para lograr gobernabilidad, y para otros ambas pueden actuar como medio de la otra según las circunstancias todo, en función de lograr un buen gobierno de servicio a los ciudadanos. En el entendido que también el buen gobierno no es un fin sino un medio para el desarrollo delo que los ciudadanos desean y disfrutan, es decir por desarrollar su derecho a escoger.

En español el límite entre estos dos términos y la relación entre significantes tiene muy poco valor, es como un enfrentamiento entre un ser vivo y un fantasma, o como don quijote con sus molinos de vientos, sencillamente por que el término no tiene traducción literal, no existe la palabra. Sin embargo, el contenido que encierra esa palabra (accountability) sobre buen gobierno y administración pública, desarrollado a partir de la experiencia en los países anglófonos, es un rico caudal que se tiene que aprovechar.

Ciertos autores como Odoniell han desarrollado el concepto de “Rendición de cuentas horizontal” (Horizontal Accoutability) para referirse al sistema de contrapesos y balances de poder y de rendición de cuentas al interior del propio Estado. Sobre el uso de estos términos existe mucha polémica aún en inglés, pero no sobre su contenido, que en nuestro caso, es el que nos interesa.

El desarrollo de la democracia y el buen gobierno no solo estriba en desarrollar los mecanismos de control al exterior del Estado, como es reforzar la capacidad escrutadora de la sociedad civil, lo cual esta muy bien, sino y principalmente, en desarrollar los mecanismos al interior del propio Estado por los cuales este se autorregula, y auto restringe en la relación de poder hacia el ciudadano, de forma automática.

En esto hay que distinguir los mecanismos de rendición de cuentas y contrapeso entre los órganos fundamentales y el desarrollo de los órganos controladores y fiscalizadores que son de naturaleza secundaria como las procuradurías, las contralorías, las fiscalías, las superintendencias, las entidades arbitrales y normadoras. Usualmente el desarrollo de esta nueva institucionalidad se da en espejo al desarrollo de la complejidad social y económica. A veces significa reasignación de funciones entre órganos, creación de nuevos, creación de nuevas relaciones de dependencia e información. Por lo general van en dirección a disminuir el poder central con respecto a lo local, del ejecutivo hacia el legislativo o judicial, y a crear nuevas entidades independientes y con mayor participación ciudadana, para estos controles.

Primer caso: Incremento o logro completo de autonomía de un órgano con respecto a otro, por lo general del judicial y legislativa con respecto al ejecutivo en la elección de sus componentes, funcionamiento y presupuesto.

Segundo caso: Establecimiento de nuevos controles y obligación de reportar e informar de un órgano con respecto a otro. Como son las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa, o de presentar un informe auditado de un órgano secundario a la Asamblea, o del ejecutivo al legislativo.

Tercer caso: Transformación de un órgano tradicional en un nuevo con enfoque moderno de control como serían la transformación de las cortes de cuentas en América Latina.

Cuarto caso: El surgimiento de nuevos órganos que vigilen al Estado en la relación con los ciudadanos como son los ombusman de derechos humanos y de acceso a información o las procuradurías de defensa de los consumidores.

Quinto caso: La segregación desde el ejecutivo o la creación de nuevos organismos arbitrales hacia ciertos mercados, independientes del ejecutivo, como son las superintendencias y comisiones de libre competencias o de vigilancia de estándares de todo tipo.

Sexto caso: la creación de concejos de sector, que son entidades en la cual participan los agentes privados involucrados para autorregularse y mutuamente vigilarse, o vigilar al estado o una secretaria en particular, en cuanto a la política sectorial.

Este sistema de contrapesos y rendición de cuentas hace de forma automática más transparente el Estado ante el público al proporcionar la obligación de informar, al existir más vigilantes internos.

1.3.4 Participación y escrutinio ciudadano

Transparencia significa un gobierno abierto a la participación y al escrutinio de la sociedad civil en todo el proceso administrativo, esto incluye la identificación de los problemas, la planificación, la formulación de políticas, la toma de decisiones, la ejecución, el control y evaluación. En esta concepción la ciudadanía no es un ente pasivo, y externo, que solo puede ver desde afuera, si no que las puertas y las ventanas del gobierno están abiertas y dejan entrar a la ciudadanía, al proceso de tomas de decisiones.

Esto incluye los diferentes tipos de procesos y mecanismos de participación en la toma de decisiones tales como contralorías o auditorías ciudadanas, tanto a nivel municipal como a nivel central. Por ejemplo, en la contratación de préstamos, idealmente, incluiría la participación de la sociedad civil en la identificación de los problemas, en la formulación del proyecto de préstamo, y la consulta de la ciudadanía en la aprobación de estos en los organismos respectivos, como son las comisiones legislativas que analizan los empréstitos públicos.

Esta participación ya no solo es vista de cara al Estado si no es requerida hacia los Bancos Multilaterales de Desarrollo, tal como lo establece el informe del Grupo de Trabajo sobre Transparencia y Rendición de Cuentas” (Working Group for Transparency and Accountability) mencionado anteriormente.

La participación ayuda a la eficiencia y desempeño de las entidades públicas, esto es particularmente importante donde se encuentran entidades estatales que monopolizan una función o servicio público, (tales como agua, luz, aeropuertos, etc.). En estos casos la participación ciudadana se convierte en el único factor decisivo que permite crear un efecto balanceador y corrector tal como lo hace la competencia en una situación de mercado.

Así mismo es importante la participación en la formulación de políticas públicas, que establecen el manejo, en cuanto objetivos, prioridades, criterios, del gobierno en un determinado sector o ámbito de acción del gobierno. Esto permite eliminar la discrecionalidad del empleado público en el tratamiento de problemas específicos, estableciendo claros criterios y estándares de procedimiento.

Participación y escrutinio público también significa la libertad del ciudadano de entrar e iluminar cualquier ámbito de la esfera pública y producir su propia información al respecto que puede ser confrontada y con la cual pueda evaluar la generada por el gobierno. En tal sentido el gobierno no tiene el monopolio de la generación de información, y adicionalmente la sociedad civil tiene formas de auditar la información proporcionada por el gobierno.

El grupo del Banco Mundial considera la participación como un concepto clave y en su sitio Web lo define de la siguiente forma:

“Participación es un proceso por medio del cual los afectados influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos de aquello que les afecta”³⁷.

La participación ciudadana, como parte de la transparencia, tiene a la vez un rol de mecanismo preventivo del mal funcionamiento estatal. Esto es claramente identificado en la crisis asiática por el premio novel de economía 1998 Amartya Sen:

“En primer lugar, el desarrollo de la crisis financiera en algunas de estas economías ha estado estrechamente vinculado con la carencia de transparencia en los negocios, en particular la carencia de participación del público en revisar [o escrutar] los arreglos o acuerdos comerciales y financieros. La ausencia de un debate o foro democrático efectivo ha estado en consecuencia en esta falla”³⁸.

³⁷ Banco Mundial <http://www.worldbank.org/>

³⁸ Sen Amartya **Development as Freedom** pag. 185

1.4 Ámbitos principales de aplicación y desarrollo

Transparencia es una palabra que se extendió en su uso y significado, promete ampliarse aún más como una palabra de moda en la primera década del siglo XXI, en la “Era de la información”. Cada época tiene sus palabras, cada generación crea su leitmotiv así como alguna vez lo fue la lucha por la independencia, derechos humanos, derechos civiles, igualdad, fraternidad, globalización, revolución etc. En su evolución, transparencia ha dejado de ser una mera propiedad o característica y se ha convertido, en un instrumento, en un medio para el cambio; en una norma, en un ambiente de moderno desempeño público y apunta a convertirse en un valor y forma de vida.

Transparencia es posible encontrarla como palabra clave en ámbitos tan distantes como convenios y resoluciones sobre control de armas.³⁹; literatura futurista⁴⁰, medio ambiente⁴¹ o en la nueva Ética Anarquista-Punk en el movimiento gótico⁴².

Ahora bien, desde las perspectivas de las sociedades en transición y en vías de desarrollo como lo es El Salvador, cuatro ámbitos sobresalen por su relevancia

1.4.1 Ámbito político

La transparencia política como medio para reformar los tradicionales sistemas políticos representativos o delegativos, para facultar (empoderar) al ciudadano en la relación con los gobernantes y los partidos políticos, así como método para construir una nueva forma de democracia abierta, con un mayor protagonismo de la sociedad civil.

³⁹ “La Resolución Transparencia en Armamentos [TEA] pide a miembros de la ONU entregar datos sobre el número de armas exportadas de o importadas a su territorio durante el previo año calendario. Armas son reportadas en siete categorías: las cinco categorías del tratado Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (tanques de batalla; vehículos armados de combate, sistemas de artillería de alto calibre, helicópteros de ataque, y avión de combate); más buques de guerra y misiles / lanzamisiles. Además de proveer reportes sobre importaciones y exportaciones, Estados miembros también han sido invitados a proveer información de antecedentes sobre sus posesiones militares, procuración a través de producción nacional, y políticas relevantes. TEA piensa mejorar la transparencia internacional relativa a la transferencia de armas y posesiones, a construir confianza mutua, y a promover consultorías internacionales oportunas sobre acumulación regional de armas potencialmente desestabilizantes”. Federation of American Scientists: Arms Sale Monitoring Project <http://www.fas.org/nuke/control/untia/>

⁴⁰ Brin David The Transparent Society New York: Addison-Wesley 1998 : 020132802X

⁴¹ “Este intento debe ser guiado por una **ética** “nuevo paradigma” que suponga la **transparencia** en todo caso menos donde se muestre que haya una justificación verdaderamente sólida y sobresaliente para encubrimiento. Esta nueva **ética** ha sido expresada en la literatura académica desde las perspectivas tanto positiva (pro-revelación) y negativa (contra la secretividad)”. Comentarios de Sanford Lewis, Director, Proyecto Buen Vecino Sobre borrador FPA y Permiso para Proyecto de Intel XL, Chandler, AZ

USEPA, www.enviroweb.org/gnp/comtsmnl.htm

⁴² An Anarchist’s Punk Ethic <http://goatee.net/anarchists/punk-ethic.html>: “Sin embargo – para pedir prestada una idea de Gandhi – la honestidad de nuestra sociedad se queda en proporción con la honestidad de nuestras vidas personales. Como consecuencia, yo sí trato de ser muy abierto y honesto sobre mí mismo. Transparencia quiere decir que puedo ser fiel a mi propia brújula moral: deteniendo esas acciones de las cuales verdaderamente tengo pena o vergüenza, y quitando el poder de otros a darme pena o vergüenza por lo que siento aceptable”.

El desarrollo de los medios de comunicación, de los niveles de educación de la población y la misma finalización de la guerra fría ha derrumbado las excusas de la seguridad nacional, ha creado la base tecnológica que permite efectivamente una mayor participación y un mayor control sobre los gobernantes.

Lo que efectivamente se está desarrollando es una transformación de la democracia como régimen político, en el cual cambia la relación entre mandante y mandatario; ciudadano y gobernante; como eje de una nueva forma de Estado.

La transparencia en este contexto es un medio para empoderar el carácter de soberano del ciudadano y de delimitar la función de servidor público del gobernante.

Este cambio es particularmente cierto en Europa oriental y América Latina, ya que provienen de regímenes verticales y cerrados.

Esta transformación afecta: los sistemas de partidos políticos como intermediarios con el poder; los sistemas y procesos electorales como formas de acceso al gobierno; los procesos de formulación de políticas públicas; la estructura y permeabilidad de los órganos con respecto al ciudadano, acercando al funcionario a la presión más directa del ciudadano por medio de circunscripciones electorales más directas.

La baja popularidad de los partidos políticos de la Asamblea Legislativa, y el abstencionismo, expresan esta crisis y oportunidad de surgimiento de una democracia más abierta hacia el ciudadano. Es una transición de una democracia delegativa que arrastra vicios del verticalismo y autoritarismo, hacia una democracia abierta y participativa. Esto es aplicable tanto para América Latina como para los países de Europa oriental

“ Vastas diferencias separan la cultura política de Lituania, Albania, y la República Checa pero al menos un elemento las une. Si usted desea ver un proyecto de ley antes de que sea promulgado, se deberá tener un contacto personal con un ministro de gobierno, un miembro del parlamento, o con alguien que trabaje para el uno o el otro.... Aquellas personas interesadas en la reforma de leyes y la cultura política en países poscomunistas harían bien en poner una mayor atención a las instituciones que generan y construyen legitimidad democrática, y no solo en buscar cambios legislativos. A pesar del hecho que las elecciones en los países poscomunistas son calificadas rutinariamente como ‘libres y justas’– como deberían ser – el libro todavía no se ha cerrado sobre los cambios en rendición de cuentas, responsabilidad política y legitimidad democrática. La palabra clave aquí es ‘transparencia’ ”.⁴³

Estas palabras dichas para Europa Oriental, perfectamente pueden ser aplicadas a varios países de América Latina.

⁴³ Rekosh, Edwin “Transparency in Transition”, Acceso público a información sobre la toma de decisiones por el gobierno es vital para asegurar rendición de cuentas en sociedades poscomunistas.

1.4.2 **Ámbito administrativo y fiscal**

Como forma y teoría moderna de la administración pública e instrumento para combatir sus males tradicionales: la corrupción, la incompetencia, la indolencia y el verticalismo.

La transparencia como fundamento de la buena administración y del buen gobierno es la nota dominante en la teoría de la administración pública y privada. Tanto en una como en otra la orientación es considerar al funcionario como agente administrador de los accionistas que son los ciudadanos. En este contexto la transparencia se convierte en el mejor garante para evitar la corrupción, la incompetencia, la indolencia y el verticalismo.

En este contexto la reingeniería de los órganos de gobierno se plantea como necesidad, en función de una cultura de servicio al cliente, al ciudadano y por oposición a la estructura administrativa tradicionalmente autoritaria. El aparato administrativo del Estado no es un instrumento atemporal que funciona lo mismo para un momento y otro del desarrollo socioeconómico. Una sociedad abierta y participativa requiere de una estructura orgánica abierta a la participación y a rendición de cuentas.

Dentro de la administración pública moderna cobran gran importancia. El binomio misión/cliente: la explicitación de la misión junto con la identificación del cliente específico de cada institución de la forma más concreta son los elementos que sustentan y orienta hacia la mayor claridad y transparencia administrativa. La misión y el cliente permiten dar referencia al servidor público y sentido a su trabajo.

Adicionalmente en esto juega también un rol importante la cultura del servicio civil. En los Estados autoritarios el funcionario civil se visualiza a sí mismo no como servidor público si no como la autoridad pública ante el ciudadano. Esta inversión de roles en el servicio civil desempeña uno de los mayores obstáculos para la transparencia administrativa y fiscal.

Se entiende que la administración financiera pública (fiscal) es una subárea de la administración pública general, en tal sentido la transparencia fiscal es una área más específica orientada al manejo de los flujos financieros públicos. En esta área el Manual de transparencia fiscal, del FMI contienen un gran aporte y expresan la demanda y aplicación en este ámbito.

En el Manual de Transparencia Fiscal del FMI se retoma básicamente la definición de transparencia de dos reconocidos especialistas Kopits y Craig:

“2. Transparencia fiscal significa apertura al público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales (Kopits y Craig, 1998). El adjetivo “público” se refiere a todos los particulares y las organizaciones que tienen interés en el diseño y la implementación de la política fiscal. La transparencia fiscal promueve la rendición de cuentas y eleva el riesgo político

vinculado con el mantenimiento de medidas de política insostenibles. De esa manera da más credibilidad, generando beneficios que se reflejan en costos más bajos de los préstamos y un respaldo más firme a políticas macroeconómicas acertadas por parte de un público bien informado. Por el contrario, una gestión fiscal que no es transparente puede desestabilizar, crear ineficiencias y fomentar la desigualdad.”⁴⁴

1.4.3 Ámbito de desarrollo social

La transparencia ha resultado ser un poderoso recurso contra la inequidad social y la exclusión ya que asegura no sólo una mejor distribución de la inversión pública en términos poblacionales y geográficos, sino que un uso óptimo y un incremento efectivo de su magnitud a partir del combate de la corrupción.

La concentración territorial de la inversión pública en las áreas metropolitanas y la exclusión de ciertas áreas rurales o distantes, quedan evidenciadas cuando en los presupuestos se crean indicadores de su distribución per cápita o por unidades geográficas como los municipios o departamentos.

Otro aspecto importante es que se ha demostrado que la pobreza no es tanto un problema de carencias de recursos económicos si no de capacidad de incidir en la política y la inversión pública de los grupos más desfavorecidos. La pobreza en tal sentido tiene en sus raíces una falta de organización y presencia política de los pobres en la lucha o arena por los recursos nacionales.

“El reporte del PNUD notó que los recursos económicos para estudiar el problema de la pobreza no son escasez—lo que falta es la voluntad política para atacar la pobreza de frente. Los pobres tienen que estar visibles en el plano político, si sus intereses van a ser avanzados:

‘Capacitando políticas para erradicar la pobreza incluye reformas fundamentales como promover amplitud en la participación política, asegurar responsabilidad y transparencia en el gobierno, prevención de la criminalidad de la política, promover libre movimiento de información, y asegurando un rol fuerte para grupos de la comunidad y ONG en la gestión de política y decisiones legislativas’. A través del acceso a información, los pobres pueden empezar a organizarse colectivamente para influir las decisiones que afectan sus vidas”.⁴⁵

⁴⁴ Fondo Monetario Internacional, Manual de transparencia fiscal, introducción. www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm

⁴⁵ TI. Working paper. Access to Information in Developing Countries. Chapter 5 :Why is Access Important in Developing Countries?

1.4.4 Ámbito económico

Como instrumento en la nueva arquitectura global de la economía; a nivel de cada país para asegurar la libre competencia, la asignación óptima de los recursos, el mercado de capitales y la estabilidad macroeconómica. Así mismo el enfoque económico aplicado a la administración pública operando en monopolio es una buena demostración del papel regulador de la participación ciudadana.

En la nueva arquitectura de la economía global, transparencia se esta convirtiendo en su sombra virtual, en tanto que libre movimiento de capitales requiere e implica libre circulación de información. Tal como lo demostró la crisis asiática, la franqueza de las cuentas nacionales y los indicadores monetarios y bancarios ya no es un problema que compete solo a los países de referencia, si no que por la interconexión internacional, el problema local ha dejado de ser tal para convertirse en global. Así la transparencia de ser requisito para la expansión se ha convertido en condición para la estabilidad de la economía mundial. El 29 de enero de 1998, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, escribió

“: La crisis ha revelado [que] las estructuras políticas, fiscales, y corporativas no estaban adecuadas para aguantar las demandas de una economía globalizada. Lo que ahora vemos claramente es que los sectores débiles financieros, los mimados sectores corporativos, la inadecuada revelación de información, y las debilidades en obligaciones gerenciales externas llevaron a una mala distribución de recursos y a una edificación de deuda de corto plazo por el sector privado. Esto no fue sustentable y dejó a las economías vulnerables al colapso repentino de confianza.”⁴⁶

En el ámbito de la economía nacional es necesario explicitar la importancia de la transparencia en al menos tres aspectos: el acceso de información pública para las empresas; la necesidad de reglas claras para mercados regulados y el escrutinio público a los servicios estatales como mecanismo sustituto al mercado.

a. Un mercado moderno y competitivo en el ámbito nacional solo es posible si existe libertad e igual acceso de información entre todas las empresas que compiten en un mercado. El libre movimiento de la información de todo tipo no tiene únicamente un valor político, sino, ante todo, es una piedra angular para la modernización económica.

La producción de información estadística de forma confiable y oportuna es una deficiencia básica que imposibilita la administración científica de las empresas. Asimismo, los obstáculos al movimiento de la información han sido uno de los principales factores del carácter imperfecto de ciertos mercados, que ha generado oligopolios y la centralización del poder económico. Ha sido práctica muy frecuente el

⁴⁶ Financial Times "Asia: the long view." James Wolfensohn, 29 January 1998. Tomado de Access to Information in Developing Countries, Transparencia Internacional.

manejo discreto de la información de los proyectos públicos como una forma predilecta de generación y acumulación en manos de ciertos funcionarios y firmas privadas.

Por otra parte, la carencia de oportunidad y prontitud de la información es sinónimo de desinformación, y ésta es una de las formas más asolapadas de tomar ventajas en los mercados. Se publica la información cuando los agentes protegidos han tomado ventaja y han ocupado las mejores posiciones para aparentar competir en una situación falsa de libre acceso y competitividad. Las licitaciones públicas o los trazos de nuevas carreteras son abundantes ejemplos de esta situación en muchos países de América Latina.

b. Cuando se dan mercados regulados por condiciones naturales de monopolio como la energía eléctrica o la telefonía fija en manos privadas y donde el Estado juega el papel de árbitro es cardinal la mayor transparencia de todos los actores, tanto en lo que respecta a los contratos y la formación de precios, así como las reglas claras donde se definen los papeles de cada actor. La transparencia también es importante en los procesos de privatización y desregulación para generar confianza y optimizar el desempeño económico.

c. El escrutinio público desempeña el rol de factor sustituto al mercado para corregir el monopolio público de los servicios gubernamentales. Como lo dice Stiglitz, antiguo economista jefe del Banco Mundial, al referirse a las agencias internacionales, esto mismo es aplicable a las instituciones públicas nacionales:

“Escrutinio público desempeña una función útil en limitar las distorsiones y abusos que surgen de problemas de las agencias a diferentes niveles. El escrutinio público es especialmente importante para las instituciones internacionales financieras, por varios motivos. Primero, en los servicios que proveen, estas instituciones son monopolistas o casi-monopolistas. Los mecanismos de mercado no pueden proveer su control usual. Si una institución desarrollara una mala reputación y se opinara que la institución diagnostica mal los problemas, aún en tiempos de crisis se tendría que recurrir a ella, por ser el único ente disponible. Segundo, las asimetrías naturales de información son grandes: pocos que están afuera de las instituciones y los gobiernos afectados, tienen el conocimiento suficientemente moderno requerido para evaluar la precisión del diagnóstico o las posibilidades de éxito de las medidas propuestas. Tercero, la magnitud de las asimetrías de información es endógena. Hay un peligro especial: las instituciones saben que su “poder en el mercado” radica en el flujo de información, y por eso habrá una fuerte oposición sobre y dentro de las diferentes agencias internacionales de “conspirar” para restringir el flujo de información, especialmente la información que podría ser interpretada como crítica de una institución a otra. (De hecho, como en otras áreas, la confabulación se facilita por la necesidad de cooperación y por procedimientos designados a restringir algunas de las rivalidades naturales que pudieran existir entre las organizaciones). Finalmente, como hemos notado, la estructura de los gobiernos se encuentra de tal forma que estos no tienen la necesidad de rendir cuentas de forma amplia.”⁴⁷

⁴⁷ Joseph Stiglitz, *The World Bank at the Millennium*, *The Economist*, noviembre de 1999

El punto es ubicar al sector público como rama económica que proporciona servicios monopolizados ya sea por su propia naturaleza, (impartir justicia, policía) o por que no están privatizados, (telefonía) en tales casos donde no puede existir o no existe el mercado para penalizar con la no compra, es el escrutinio, crítica y debate público de los procedimientos y decisiones de los funcionarios lo que produce un efecto de optimizar la calidad y los costos públicos. Esto es tan elemental y constatable, solo con observar el efecto que produce en el ritmo de trabajo de los burócratas la sola presencia de la prensa, o cuando estos se sienten observados.

1.5 Los actores claves en transparencia pública

Inicialmente cuando la transparencia se conceptualizaba como característica de un cuerpo, se identificaba como actor único al Estado, luego al verse como una relación se identificaron dos polos: El gobierno y la sociedad civil. Pero luego al comprenderse que la transparencia es un ambiente que es producto de la interacción entre múltiples actores, se habla de actores en plural, en un concepto más amplio, el ámbito de lo público. Para que el gobierno sea transparente, es necesario a la vez la claridad de sus interlocutores. La demanda hacia el Estado, de forma indirecta empuja la apertura y claridad en otros ámbitos sociales. En consecuencia es más preciso hablar de actores principales, cuyo protagonismo varía según el ámbito de referencia. La adición de nuevos actores importantes en el concepto en ningún momento oculta las responsabilidades mayores, simplemente es una ampliación concéntrica que mantiene como núcleo el desempeño estatal.

En este nuevo escenario en desarrollo, los roles claves, según los ámbitos de referencia, los desempeñan:

1. El Gobierno
2. La sociedad civil
3. Los medios de comunicación
4. Partidos políticos
5. Las empresas
6. Agencias internacionales
7. Los gobiernos locales

El actor más presionado en este escenario es sin lugar a duda el funcionario público, el gobierno. Sin embargo, en el ámbito económico y de los mercados de capitales, apuntan por igual a las empresas como a los gobiernos; en medio ambiente sin duda son las empresas, en la reforma política en LA son los partidos políticos. En la competencia globalizada la transparencia se ha convertido en un estándar internacional de calidad para las empresas. Con la crisis asiática y los resultados de los Grupos de Trabajos del G22 , la presión comenzó a recaer sobre las agencias multilaterales y de financiamiento. Las alianzas y los roles para impulsar o detener la transparencia pública, son cambiantes según

los ámbitos y según las circunstancias. El binomio de conservación y empuje lo han desempeñado el Gobierno por un lado y la prensa y la sociedad civil por el otro; en cambio para los tres actores su desempeño ha sido variante, pero de menos a más hacia un compromiso con la transparencia.

1.5.1 Gobiernos nacionales, locales y organismos internacionales

Por el lado de los gobiernos se encuentran tanto presiones como incentivos que están acelerando el paso en esta dirección. Por ejemplo, estándares de difusión de datos especiales del FMI, es un requisito pero a la vez un incentivo para captar la inversión internacional para aquellos países que se sometan a tal estándar. Aquí las agencias e instituciones internacionales, especialmente las multilaterales como el BID, BM, FMI, PNUD enfrentan un doble requerimiento. Primero como instituciones interesadas en promover la transparencia en los países en desarrollo como condición o factor importante para ejecutar su mandato o misión; pero por otra parte como instituciones poco transparentes, de las cuales se requiere una mayor apertura hacia la sociedad civil.

Por varias décadas algunas de estas organizaciones se han caracterizado por su forma de trabajo bastante secreto u opaco. Los pactos del FMI y los préstamos del BID y el BM eran operaciones en las cuales solo intervenían los gobiernos, sin darle ninguna participación a la sociedad civil. Esta situación está cambiando sensiblemente, pero muchas veces este cambio es a nivel central y no tanto de los funcionarios o representantes en los países, dado que como siempre, la información es parte del poder con la cual los funcionarios pretenden hacer sentir su influencia, y un burócrata no tiene nacionalidad o raza. Por otra parte casi todas estas instituciones están involucradas en procesos de mayor transparencia, creando nuevos códigos y estándares de trabajo que presuponen una mayor participación de la sociedad civil. En este contexto estas instituciones pueden convertirse en un vector positivo que sume esfuerzos en el cambio estructural de los gobiernos nacionales hacia una mayor transparencia y manejo ético.

Por ejemplo, En el gobierno de El Salvador donde existe una escasa tradición de rendición de cuentas y apertura en la formulación del presupuesto, los manuales y códigos de transparencia fiscal, monetaria y financiera del FMI, parecerán provenir de los sectores más radicales de la sociedad civil al interior del país. Estos códigos y manuales elevan la discusión y las exigencias mínimas a una plataforma más elevada.

En el ámbito de la probidad y la corrupción, si en un principio la transparencia se percibía como instrumento orientado hacia los gobiernos de los países subdesarrollados, posteriormente se derivó en la otra cara de la corrupción, las empresas que ofrecen soborno en esos países. Así la transparencia involucró tanto los gobiernos del tercer mundo como las compañías multinacionales de los países en desarrollo. En la actualidad en Transparencia Internacional existen ambos índices de corrupción y de soborno. En particular existe un convenio entre los países de la OCDE orientados contra esta práctica con mecanismos de vigilancia. Los países de la OCDE están comprometidos a realizar

evaluaciones sobre el avance y cumplimiento de los tratados, esto afecta especialmente a las acciones de sus empresas en el mundo.

Al respecto, la declaración de Lima en 1997 establece un programa amplio de compromisos de casi todos los países del mundo y de todas las organizaciones regionales y multilaterales para cerrar la puerta a la corrupción e incrementar la transparencia⁴⁸ ..

1.5.2 Los medios de comunicación y la sociedad civil

Por otra parte la experiencia ha demostrado que el problema con respecto al desarrollo de la transparencia no se resuelve con la creación de leyes de participación y de acceso a información. En una sencilla razón: la tradición de escaso cumplimiento sobre ellas que existe en América Latina. En este punto toda la literatura de una forma consistente apunta a que es la capacidad de incidencia y vigilancia cotidiana de dos actores principales lo que impulsa en la práctica la apertura del gobierno: Los medios de comunicación y la sociedad civil.

Desde la perspectiva de los medios de comunicación, la competencia entre ellos los lleva a la búsqueda de incrementar sus audiencias y lectores, y en esto la corrupción y los abusos de poder son un tema que atrae a los lectores, significando un incremento de sus ganancias. El punto es claro, la revelación de escándalos de corrupción o de abuso de poder incrementa las ganancias y mejora su posición en el mercado. El medio que no entiende este principio es desplazado del mercado. Ante este hecho el compromiso ideológico de un propietario es insostenible por largo tiempo. Un propietario puede ser amigo o tener simpatía con respecto a un gobierno, pero su compromiso empresarial lo obliga con el desarrollo competitivo de su empresa periodística. Esto mismo se aplica en el campo profesional con los periodistas.

Como lo dijo el editorial de un periódico de derecha en El Salvador, refiriéndose al partido en el gobierno: “Soy amigo de ARENA, pero soy más amigo de la verdad”.

Con respecto a la sociedad civil, la presión por más transparencia se ha desarrollado tanto en el plano internacional como en el nacional. En el primero han participado tanto redes como organizaciones especializadas. A partir de 1992 cuando surgió Transparencia Internacional que ha desarrollado una lucha contra la corrupción que ha puesto el tema como punto de agenda en varios países. En el plano nacional la lucha de la sociedad civil ha estado más orientada a una participación más efectiva y a hacerse oír en la formulación de las políticas nacionales.

En esto el desarrollo de la sociedad civil ha estado orientado a precisar su intervención en dos campos: en el financiamiento y la inversión pública, tanto de los fondos nacionales como de los empréstitos y donativos, y por otro, a tener una mayor capacidad de incidencia política o pública desarrollando sus capacidades de cabildeo y comunicación.

⁴⁸ cfr. undp/ocde Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries

Toda la experiencia internacional apunta a darle un papel relevante y de primer orden al desarrollo de la sociedad civil en este aspecto. El desarrollo de la transparencia es el desarrollo de la capacidad de escrutinio de la sociedad civil. Los siguientes son tres ejemplos de conclusiones al respecto tomado de ámbitos y actores diferentes:

1. “Ahora bien, si aceptamos la afirmación contenida en la ponencia que se comenta, de que la ley no es la solución y de que incluso sí existe una ley idónea y bien concebida en un país, existe el problema adicional de que en nuestra región las leyes simplemente no se cumplen, hay que preguntarse qué es entonces lo que hará la diferencia. Ese elemento desde mi punto de vista es la participación ciudadana, la participación de la sociedad civil”⁴⁹

2. “Como los estudios nos demuestran más a menudo, la ‘voz’(la crítica pública) sigue siendo la manera fundamental para asegurar los derechos de la gente a información también para hacer cumplir con la transparencia y responsabilidad, y así mejorar la distribución de recursos públicos. Empoderando la voz de los ciudadanos con la evidencia necesaria a través de datos y análisis, ha demostrado ser un éxito en la implementación de transparencia y cambios efectivos”⁵⁰.

3. “La necesidad del acceso a información y la habilidad de las comunidades locales en desarrollar efectivamente los proyectos de desarrollo fueron discutidas en un proyecto de investigación publicado en África del Sur en junio de 1995. Una parte de este documento, *Coming Clean: Creating Transparency in Development Funding in South Africa*, era una investigación sobre el tema de transparencia. Puesto simplemente, los investigadores querían determinar hasta qué punto los miembros de la comunidad tenían acceso a información sobre el proceso de desarrollo que se estaba dando donde ellos vivían:

‘El punto fue la transparencia con relación a los fondos para el desarrollo. Nosotros formulamos la hipótesis que el manejo de fondos y acceso a información sobre fondos era una de las áreas cruciales donde la gente preocupada con proyectos de desarrollo, ejercen influencia’⁵¹

1.5.3 Empresa privada y partidos políticos

Los partidos políticos en América Latina en la actualidad, enfrentan presiones hacia su modernización y transparencia. Las crisis de las democracias representativas, antes de ser tales son realmente crisis de los sistemas de partidos políticos, donde los ciudadanos se sienten distantes ante sus métodos tradicionales de trabajo, de caudillismo, populismo y elitismo. Las presiones hacia ellos van orientadas, a transparentar sus fuentes de ingreso;

⁴⁹ Valeria Merino Dirán. Comentarios a “Los Pactos de Integridad: Logros, Limitantes y Perspectiva” pp19 Conferencia del BID sobre transparencia

⁵⁰ Vishwanatah, Tara, Kaufman, David. Banco Mundial, “Towards Transparency in Finance and Governance”, pág. 27

⁵¹ Tomado Access to Information in Developing Countries Chapter 5 Why is Access Important in Developing Countries?

el manejo financiero en general de las deudas políticas o transferencias del Estado; hacia democratizar los procesos de elección de sus autoridades y organismos internos; a dinamizar la rotación de los liderazgos y las candidaturas; a una mayor apertura y contacto con la ciudadanía para expresar sus intereses, dejando a un lado o superando las visiones mesiánicas hacia las “masas”⁵².

El punto clave es el cambio de relación entre el político profesional y el ciudadano, donde el primero deja de ser el profeta o caudillo que tradicionalmente esperaba que el ciudadano entendiera su iluminación; hacia una visión más práctica donde el político, como profesional en su campo y dentro de ciertos marcos ideológicos, es un corredor de los intereses del ciudadano, que va a ser elegido o depuesto por la ineficiencia de su desempeño. Los partidos se conciben como canales de participación ciudadana y acceso al poder y la evaluación de su función social, se mide con este criterio.

Las empresas privadas desde hace tiempo han venido enfrentando presiones por la transparencia en sus operaciones: por razones públicas, por ejemplo por razones de salud han sido obligadas a especificar los componentes de sus productos; por requerimientos ambientales se han comprometido a realizar, registrar y publicar evaluaciones de impacto ambiental; en el campo bancario son obligadas a publicar sus balances, etc. El concepto que la empresa privada no está involucrada en la transparencia pública quedó atrás hace mucho tiempo. Si había alguna duda, la crisis asiática misma y los apartados contenidos en los informes de los Grupos de trabajo, sobre el papel de las firmas y empresas privadas, resaltan la importancia sobre el rol que estas juegan en la estabilidad económica y financiera global.

“En el contexto del sistema financiero internacional, es útil distinguir entre la transparencia y rendición de cuentas de los tres grupos de participantes: el sector privado, las autoridades nacionales y las instituciones financieras internacionales. Las decisiones tomadas por cualquiera de estos tres grupos son afectadas por las decisiones, o decisiones anticipadas, de los otros dos. Existe espacio para un incremento significativo en la transparencia y la rendición de cuentas de cada uno de estos grupos.

Existe un significativo grado de consenso en la comunidad internacional sobre los objetivos y elementos para revelar la información del sector privado. Por medio de la declaración financiera y otro tipo de informes y revelaciones las firmas proporcionan información que sirve como material para las decisiones de los inversionistas”⁵³

1.6 Hacia una cultura de transparencia

La demanda hacia el gobierno de transparencia, por parte de la sociedad civil, tarde o temprano es regresada hacia ella al irse desarrollando un contexto social con mayores

⁵² Cfr. Umaña Carlos Diez Tesis para la modernización del Estado Salvadoreño. Pp 26-27

⁵³ Report of the Working Group on Transparency and Accountability October 1998, FMI

estándares. Difícilmente una organización de la sociedad civil puede escapar a este movimiento de transparencia mutua. Es un movimiento envolvente hacia todos los agentes claves en la sociedad, en una dirección de mutua exigencia; involucrados como demandantes y demandados por una mayor transparencia. Esto pasó con Transparencia Internacional. Al desarrollar el índice de percepción de corrupción, rápidamente se desarrolló el índice de países cuyas empresas ofrecen soborno.

Esto mismo pasa con los subsectores en el ámbito económico. Al plantearse la necesidad de la transparencia en el subsector financiero, rápidamente se ve que esta es difícil de lograr en sí misma si no se toca el subsector fiscal y la política monetaria. A partir de acá se ve la interrelación del problema hacia la economía como un todo y esto involucran tanto al sector público o privado. Pero esta misma situación se plantea en medio ambiente y una vez más se concluye que la transparencia sectorial no es completamente posible sin un compromiso político de las diferentes partes intervinientes y en los diferentes ámbitos de la sociedad.

“Es decir, hemos discutido un número de medidas implementables para promover la transparencia en un sector particular, pero hemos supuesto que el gobierno estuviere interesado en llevar a cabo esas reformas. Esa suposición presupone un distinto tipo de transparencia: relacionada a la integridad y rendición de cuentas de gobiernos. Notablemente, liga implícitamente la reforma del sector financiero a la reforma más amplia del sistema de gobernabilidad. Supóngase que agentes gubernamentales tengan las posibilidades de obtener soborno de organizaciones del sector privado a cambio de trato preferencial por parte de la burocracia gubernamental. Un sistema débil de rendición de cuentas y control en el sector financiero puede facilitar tales transacciones, porque hará más fácil esconder de la vista los pagos ilícitos. En tal ambiente, la falta de transparencia financiera y débil rendición de cuentas de parte del gobierno se apoyarán mutuamente. Esto subraya la importancia de trabajar para mejorar la transparencia en una economía como un todo, más que en sectores particulares o estrechos”.⁵⁴

“La ciudadanía se preocupa, con razón, sobre cómo los gobiernos tratarán los aspectos más preocupantes. Los líderes asiáticos deben de reconocer el vínculo entre buen desempeño económico y gobierno abierto (transparente). Independientemente de los sistemas políticos, las decisiones públicas deben traerse a la luz del escrutinio público. No sólo para agradar a los mercados, sino para construir el consenso social amplio sin el cual aún las estrategias mejor concebidas a final de cuentas fracasarán”.⁵⁵

La demanda de transparencia indirectamente va requiriendo un compromiso de todos los agentes y un juego claro de todas las partes, en el entendido de donde se va generalizando la publicación de información, el monopolio más peligroso será el de la información misma, ya que el poder autoritario nacerá del manejo discrecional de esta. La información

⁵⁴ Vishwanatah, Tara, Kaufman, David.. Banco Mundial, “Towards Transparency in Finance and Governance”, pag. 15

⁵⁵ Financial Times "Asia: the long view." James Wolfensohn, 29 January 1998

es poder autoritario cuando la manejan solo unos pocos. Y en estos radican las nuevas contradicciones de la democracia en la era y la sociedad de la información, donde tanto la principal mercancía y el poder esta en torno a la información

Todo indica que la transparencia empuja hacia un cambio de cultura y de civilización en todos los aspectos, y sin lugar a duda el dinamismo de este cambio se encuentra en el ciudadano y sus organizaciones, en la sociedad civil. Aspecto clave en este cambio será la transformación de la cultura tradicional burocrática por una nueva de servicio civil: de mandador público hacia el servidor público.

Un buen indicador de la magnitud de estos cambios hacia el nuevo papel de la sociedad civil, la transparencia y la participación, lo proporciona la preocupación de una institución tan antigua y renuente al cambio y la transparencia, como es la propia Iglesia católica. En su reciente carta pastoral, de la conferencia episcopal de Irlanda fundamentada para su elaboración en un proceso extenso de participación y consulta de la sociedad civil, "*Christian Faith in a Time of Rapid Economic Growth*", publicada en noviembre de 1999", ellos proponen, entre otras cosas, la necesidad de desarrollar una nueva "ética de responsabilidad cívica"

"165. Sería una gran lástima si las revelaciones de las (consultas) investigaciones fortalecieran el cinismo hacia la vida política, crearan antipatía hacia el éxito comercial, debilitaran la ética de servicio público, socavaran el espíritu de compañerismo, o renovara una actitud ambigua hacia el pago de impuestos. El calibre de las personas que entren en la política, los negocios, y el servicio público, y el desarrollo de una cultura más positiva de cumplir con las obligaciones de pagar impuestos, se mantiene como clave para asegurar que la riqueza económica sirva al bien común, así como lo fue al principio para generar el "boom" económico. Es importante, por eso que no se tomen caminos laterales y que no se adopten posiciones generalistas, que no sean aquellas en favor de los valores que la sociedad irlandesa quiere y urgentemente desea, para tenerlos en un altar o sitio privilegiado en el camino y desarrollo de todas sus actividades – negocios, políticas, eclesiásticas, y de todo tipo. Estos valores son la transparencia, la honestidad, la justicia, la rendición de cuentas, y respecto para el bien común".⁵⁶

La transparencia no es una panacea y en el futuro, en sí no solo acarreará ventajas si no que planteará nuevos dilemas, contradicciones sociales y amenazas.

Esta nueva problemática cultural se intuyen en esos programas de moda de televisión en muchos países desarrollados como Big Brother, donde en público y con una filmación de 24 horas se puede ver gente ordinaria viviendo en una habitación, donde no hay privacidad, y el público puede observar lo que pasa a toda hora.

⁵⁶ "Prosperity with a Purpose. Christian Faith in a Time of Rapid Economic Growth"
www.prosperitywithapurpose.ie/an_ethic_of_civic_responsibility.htm

Entre las amenazas y los dilemas sobresale con toda claridad el acceso público vs el monopolio y mal uso de información. El problema tanto hoy como, aun más en el futuro será quien controla el acceso a esa información, ¿Será esta información pública o privada?. La disputa o la alternativa del poder entre democracia y tiranía estará en el manejo de la información, obviamente una nueva forma de democracia y una nueva forma de dictadura. Esta es la preocupación que se encuentra en futurólogos tal como lo plantea David Brin en su obra “La sociedad Transparente”⁵⁷.

Al final, lo más importante a subrayar es que en el presente ya se vislumbra la realidad de ese futuro próximo, el problema de la política en cuanto poder serán el acceso a información y el control ciudadano de los aparatos públicos.

⁵⁷ David Brin 1998, *The Transparent Society* New York: Addison-Wesley: 020132802X

Comentando esta obra el profesor en economía, J. Bradford DeLong, de la Universidad de California en Berkley plantea lo siguiente: “Yo creo que el libro de Brin no necesariamente es un pronóstico correcto. El futuro que él prevé probablemente nunca sucederá. Y el momento de elegir, lo cual él anticipa, puede ser que nunca se presentará en la forma drástica en que la sugiere su autor. Pero el libro está útil: el futuro que Brin ve es uno de los posibles futuros que pueden llegar a pasar, y las consecuencias de lo que él ve como la peor opción a elegir, en ese futuro posible podría transformar el Siglo XXI en algo muy conflictivo, comparado un relativamente tranquilo Siglo XX. “Si suficiente gente lee el libro de Brin, o se influye por las corrientes de pensamiento que éste representa, entonces puede volverse una profecía de auto-negación: una señal de advertencia para una distopía que, dado el horror que inspira, ayuda a evitar ese mismo horror. Así fue la función de *1984* de George Orwell”

econ161.berkeley.edu/Econ_Articles/Reviews/Transparent.html

Bibliografía – Capítulo 1

1. “An Anarchist’s Punk Ethic”. Año 2000. Tomado de la página web <http://goatee.net/anarchists/punk-ethic.html>
2. ACADEMIC PRESS: Dictionary of Science and Technology. Tomado de la página web <http://www.harcourt.com/dictionary/def/1/0/5/6/10560400.html>
3. ASIS, María González de: “Reducing Corruption: A search for lessons of experience. Campo Elias Case Study”, año 2000. Draft
4. BANCO MUNDIAL: “Participation- Key Concepts”, año 2000, Tomado de la página web <http://www.worldbank.org/essd/kb.nsf/>
5. BRIN, David: **The Transparent Society** New York Addison-Wesley, 020132802X, 1998
6. COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO: **Bases para el Plan de Nación**, El Salvador, enero 16 de 1998.
7. COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO: **Temas Claves para el Plan de Nación**, Impresos Maya, El Salvador, junio de 1999.
8. CORTE DE CUENTAS DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR: “Conclusiones y Recomendaciones del evento y cierre del Sr. Presidente de la Corte de Cuentas” San Salvador, 1999. Primer Foro Nacional: Transparencia en la Gestión Pública, un compromiso de Nación
9. DORAN, Susan: “Public Access to Federal Government Information: The users speak”, 2000 .OMB Watch, -Agenda for Access Project. Draft
10. FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS: “Arms Sale Monitoring Project”. Año 2000. Tomado de la página web <http://www.fas.org/nuke/control/untia/>
11. FINKELSTEIN, Neal D: **Transparency in Public Policy, Great Britain and the United States**. ST Martin’s Press, Inc. NY 1999.
12. FLORINI, Ann M: (Carnegie Endowment for International Peace) “Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency”, April 28-30, 1999. Washington D.C., Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics,
13. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: **Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies Declaration of Principles**. Tomado de la web <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm#Intro>
14. FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: **Manual de Transparencia Fiscal**. Año 2000. Tomado de <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>
15. GOBIERNO DE EL SALVADOR (GOES): **La Nueva Alianza. Propuesta de Gobierno para el periodo 1999-2004**. Tomado de www.casapres.gob.sv. Ver en especial el Capítulo. 6.3. Gestión administrativa eficiente y transparente, 1999.

16. IRISH CATHOLIC BISHOPS' CONFERENCE: "Prosperity with a Purpose. Christian Faith in a Time of Rapid Economic Growth". Año 2000. Tomado de la página web www.prosperitywithapurpose.ie/an_ethic_of_civic_responsibility.htm
An ethic of civic responsibility nce
17. JACKSON, James O: "MIKHAIL GORBACHEV Challenging Abroad, Opening Up at Home" **Times Magazine**. Moscow 5 de enero de 1987
18. KOONTZ, Harold; WEIHRICH, Heinz: **Administración una Perspectiva Global**, McGraw Hill, México, 11ª edición en Ingles, Distrito Federal, 1998
19. KOPITZ, George: "Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad", mayo 2000 Tomado de la página web <http://www.iadb.org/leg/documentos.asp>
Banco Interamericano de Desarrollo, Documento preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina
20. LANE, David: **Soviet Society under Perestroika**. New York: , Routledge, 1992.
21. MARTÍN, Robert, FELDMAN, Estelle: "Acces to Information in Developing Countries" TI Working Paper, año 2000 Tomado de la página web <http://www.transparency.org/documents/work-papers/martin-feldman/index.html>
22. MERINO DIRANI, Valeria: "Comentarios a los Pactos de Integridad: Logros, Limitantes y Perspectiva", mayo 2000. Tomado de la página web <http://www.iadb.org/leg/documentos.asp>
Banco Interamericano de Desarrollo, Documento preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina
23. MORÓN URBINA, Juan Carlos: "Los deberes de transparencia (accountability) en la gestión pública (con especial énfasis en sus indicadores para la gestión municipal)" Revista Probidad Octava Edición Mayo-Junio/ 2000. <http://www.probidad.org.sv/>
24. OMB Watch: "Agenda for Acces". <http://www.ombwatch.org>. año 2000.
25. PNUD: "Africa Governance Forum (AGF II): Accountability and Transparency in Africa" United Nations System-wide Special Initiative on Africa (UNSIA). Año 1998 <http://meltingpot.fortunecity.com/lebanon/254/agf2.htm>
26. PNUD: "Transparency And Accountability In The Government Of Tanzania". Año 1998. Tomado de <http://www.undp.org/rba/special/engagfii/tanzan2e.htm#2>.
27. REKOSH, Edwin: "Transparency in Transition". **Public Eye: Parliamentary Transparency in Europa and North America**.. International Human Rights Law Group October 1995. Tomado de Open Society News
28. ROBERTS, Alasdair, (The Carter Center): "Acces to Government information. An Overview of Issues", TI Working Paper, 1999. Tomado de la página web <http://www.transparency.org/documents/work-papers/robertsFOI.html>
29. SEN, Amartya: **Development as Freedom**, Publicado por Alfred A. Knoff, Primera Edición, Nueva York 1999

30. SHLAMOVITZ, Ariel. TOCCHETTÓN, Fernando: "Control Activo-Web- Site V.2.0", Buenos Aires, Argentina, 2000.
31. STIGLITZ, Joseph: "The world bank at the millenium", 1999. Senior Vice President and chief economist, Worlck Bank. Tomado de la página web <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/ej61/indexp5.htm>
32. TESORO, José Luis: "Transparencia pública y medios virtuales", **Revista Probidad** Octava Edición, Mayo-Junio/2000, San Salvador. <http://www.probidad.org.sv/>
33. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL: **Source Book**. <http://www.transparency.org>. año 2000.
34. UMAÑA CERNA, Carlos: "Guía Metodológica para los Temas Claves para el Plan de Nación". Comisión Nacional de Desarrollo San Salvador, El Salvador, 1998. Primer borrador.
35. UMAÑA CERNA, Carlos: **Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño**. Fiedrich Ebert Stiftung, San Salvador 1998. La primera versión en folleto fue reproducida en 1996.
36. UNIÓN EUROPEA: "eEurope no information society for all". Año 2000. Tomado de la página web <http://www.ispo.cec.be/services>
37. UNIÓN EUROPEA: "The information society". Año 2000. Tomado de la página web http://www.ispo.cec.be/policy/i_isforum.html
38. UNIÓN EUROPEA: "GLOSSARY Institutions, policies and enlargement of the European Union". Año 2000. Tomado de la página web <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cig/g4000.htm>
39. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME: **Corruption & Integrity Improvement Iniatitives in Developing Countries**, New York, 1998.
40. USAID: "Ensuring Transparency and accountability in hurricane reconstruction and transformation", Discussion Paper for the Consultative Group for the reconstruction and Transformation of Central América mayo 25 de 1999. Tomado de la página [web http://www.hurricane.info.usaid.gov](http://www.hurricane.info.usaid.gov).
41. USEPA: Comments of Sanford Lewis, Director, Good Neighbor Project. Año 2000. Regarding Draft FPA and Air Permit for Intel XL project, Chandler, AZ. Tomado de la página web www.enviroweb.org/gnp/comtsmn1.htm.
42. VARGAS CARREÑO, Edmundo: "La Convención interamericana contra la Corrupción", mayo 2000. Tomado de la página [web http://www.iadb.org/leg/documentos.asp](http://www.iadb.org/leg/documentos.asp) Banco Interamericano de Desarrollo, Documento preparado para la Confe. sobre Transparencia y Desarrollo en A. L.
43. VISHWANATAH, Tara, KAUFMAN, David: "Towards Transparency in Finance and Governance". 1999. Tomado de la página web <http://www.worldbank.org/wbi/governance/frontiers.htm> Banco Mundial
44. WOLFENSOHN, James: "Asia: the long view." **Financial Times**. 29 January 1998

Capítulo 2: Sociedad Civil y Transparencia Pública

2.1. Antecedentes

2.1.1 Concepto básico

Definido de una forma amplia y con fines operativos, Sociedad civil (SC) es el conjunto de organizaciones privadas que agrupan a individuos para promover sus intereses u objetivos comunes o asegurar el bien público en general. Estas organizaciones no tienen como su principal objetivo el poder gubernamental, ni el beneficio económico. Se diferencia del gobierno (instituciones públicas); partidos políticos y las empresas pero interactuando con todas ellas. La naturaleza y objetivos de estas organizaciones (de la SC), son diversos y reflejan las características y complejidad propias de la sociedad de la cual forman parte. Usualmente las organizaciones de la sociedad civil se agrupan en dos tipos: Agrupaciones u organizaciones de membresía cuyo principal objetivo se enfoca en promover o defender determinados intereses de sus socios o el apoyo mutuo entre ellos (clubes, gremios empresariales y sindicales, asociaciones de deportes, de empleados y de desarrollo comunal, etc.); por el otro lado están las agrupaciones de individuos que se centran en ayudar y proveer servicios o bienes a otros individuos o buscan el bien colectivo o público en general, tales son las fundaciones, institutos de investigaciones, etc. Sin embargo existen multiplicidad de clasificaciones, según diferentes criterios como son: objetivos y propósito, filosofía, experiencia sectorial, ámbito de actividades, sectores, etc.

“En la literatura se encuentran varias clasificaciones que parece agrupar desde grupos de autoayuda hasta fondos de caridad, grupos de investigación, iglesias, grupos de presión y asociaciones profesionales. A veces se distingue entre ONGs operativas (*operationan* y de cabildeo (*advocacy*) para diferenciar a aquellas centradas en el diseño e implementación de proyectos de aquellas orientadas a defender o promover una determinada causa. Otras veces se distingue entre las ONGs de servicios capaces de competir con el sector privado y público en el suministro de servicio o en la ejecución de contratos, de las participativas, tendientes a fortalecer la organización y las destrezas de los destinatarios de los proyectos (*enablers y capacity builders*)”¹

Usualmente en su desarrollo éstas organizaciones recorren diferentes etapas, que van de acciones inmediatas, puntuales y asistenciales hasta labores de incidencia en las políticas y la inversión pública; desde una labor general hacia una labor enfocada y especializada; desde un accionar aislado hacia la conformación de redes y clusters de organizaciones ciudadanas para concentrar esfuerzos.

¹ RABOTNIKOF Nora: “La Caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Mundial y del Bid”. Junio de 1999. Proyecto Strengthening the Role of Civil Society in Local and Global Governance: the Looming Reform Agenda of the Multilateral Development Banks, dirigido por la Dra Diana Tussie con el apoyo de la Fundación Ford

Su labor casi siempre apunta a promover la participación y a construir una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades; mediando y sirviendo de interfase entre el Estado y los ciudadanos como individuos; sirviendo como mecanismo de control y contrapeso del poder con respecto a los partidos, el gobierno o las empresas. En una democracia abierta sirven para posibilitar y hacer sentir al ciudadano que ellos realmente son los últimos en decidir sobre el timón del gobierno; que son los ciudadanos los soberanos y propietarios del Estado y los funcionarios públicos servidores de aquellos. Permite establecer una relación sana y clara de mando entre mandatario(funcionario público) y mandante (ciudadano)

Algunas organizaciones internacionales, en sus definiciones de sociedad civil, no incluyen las Organizaciones no gubernamentales (ONGs); separándolas y definiéndolas como aquellas que por virtud de un contrato entregan servicios o asistencia pública en nombre del Estado, ya sea que este o el mercado no pueda o no les interese proporcionarlo. Reconocen que las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer estos contratos pero su principal objetivo es más amplio pretendiendo afectar los procesos y políticas de desarrollo. Convencionalmente esta distinción no se hace en El Salvador, y el término de sociedad civil se utiliza en su forma amplia y laxa.

Para ciertos autores la sociedad civil sí incluye a los partidos políticos, para otros no incluye a las asociaciones gremiales, ni a las asociaciones empresariales ni sindicales. El concepto de sociedad civil, al igual que el de transparencia, es uno de los que tiene definiciones muy diversas y cambiante. Mas específicamente ha sufrido grandes transformaciones.

Los antecedentes del concepto moderno de la Sociedad Civil se encuentran en Locke², Hegel y Marx. El concepto dominante en gran parte del siglo XX fue el de Gramsci. Este la definía como el aparato ideológico para crear los consensos sociales y darle estabilidad y coherencia al sistema capitalista, consistía en organizaciones del sector privado que creaban la ideología y formaban la opinión dando legitimidad, contenido ético al sistema. Luego, a partir de los 60s el concepto paso a formar parte de las ciencias políticas de orientación liberal-democráticas y fue desvinculado de la naturaleza del sistema económico, las clases sociales y la lucha por el poder, enfatizando su rol como control y “Check” ciudadano del aparato de Estado³.

² En Locke la sociedad civil se define contraponiéndose a la autoridad paterna y el estado natural de las cosas, vinculándose a la monetarización de la economía y las relaciones sociales, al desarrollo tecnológico vinculándose al concepto de civilización. En Hegel y Marx se vincula a las instituciones éticas, sociales y económicas de la sociedad industrial en surgimiento en ese entonces, diferenciándose de las instituciones del Estado.

³ “ De este comienzo el concepto de sociedad civil se convirtió en parte de las ciencias políticas liberal-democrática a partir de los 1960s. Para ese entonces el concepto vino a ser parte de la corriente principal de razonamiento, el análisis fue desvinculado del análisis de la naturaleza del sistema capitalista o el nivel del desarrollo de la economía.” KHAN Mushtaq: The role of civil society and patrón-client networks in the análisis of corruption” en UNDP : **Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries. P.113.**

Estas visiones entraron en las dos últimas décadas del siglo XX de nuevo a una transformación conceptual a partir de los profundos cambios históricos acaecidos a nivel mundial.

El nuevo concepto de sociedad civil se está configurando a partir de tres crisis en diferentes espacios geográficos del mundo occidental, que condiciona las diferencias actuales entre sus usuarios. Un primer espacio y fuente se refiere a Europa Oriental, otra a los países desarrollados y la crisis del keynesianismo y del *welfare* y el tercero al ascenso y caída de los regímenes militares en América Latina. Las tres fuentes hacen referencia a la crisis de un sistema dominante, en la cual la sociedad civil juega un rol importante de transición.

- La primera fuente hace referencia al uso dado en los países del Este europeo en confrontación y diferenciándose del aparato del Estado y el partido oficial. Se convirtió en sinónimo de un derecho y un espacio no controlado por el partido ni por el gobierno. En tal sentido se transformó canal de la oposición y autoorganizador de la vida ciudadana frente al autoritarismo de los regímenes y los partidos comunistas.
- La segunda fuente se inscribe en el ascenso del militarismo en América Latina, en la década de los 70s la eliminación de las redes sociales, entendida como los grupos que intermediaban entre el Estado y los ciudadanos, su reconstitución al interior de las dictaduras, y su posterior desarrollo de cara a los programas de ajuste estructural. Se vincula en la década de los noventa a la segunda generación de reformas del Estado. Reformas no de cara al mercado, sino reformas de cara a la participación ciudadana, frente a la crisis de representatividad.
- La tercera fuente se inscribe en la crisis del *welfare* y la visión keynesiana del Estado.

“En el marco de las críticas progresistas al *Welfare*, la sociedad civil emergía como un espacio de experimentación social para el desarrollo de nuevas formas de vida y de solidaridad y cooperación (Rosanvalion). O como una red informal de grupos, asociaciones y sobre todo de espacios públicos de debate (Habermas). O como el *humus* de la constitución de movimientos sociales nuevos (Lefort)....

“Varias de estas críticas fueron retomadas en clave conservadora, tanto en lo que hace al análisis económico de los fracasos del *Welfare* como en lo referido al impacto cultural de sus éxitos: caída de la productividad, sobrecarga de demandas, pero también disolución de la autoridad y crisis de integración. La sociedad civil aparecía en ambos tipos de críticas como el lugar de la generación o regeneración de la confianza, como clave de la integración social y como el terreno de la democracia. Pero en la versión conservadora, la sociedad civil era la trinchera frente al Estado y frente a la política, tendencialmente identificada con el mercado, despolitizada e integrada culturalmente.....

En una versión (conservadora) se enfatizaba una cierta retradicionalización de la vida cívica y la sustitución de los esfuerzos redistributivos del *Welfare* por un voluntariado local. En la otra (crítica) se enfatizaba la necesidad de desarrollar esferas públicas autónomas de debate de temas de interés general y de expresión del pluralismo. En un

caso se ponía el acento en las asociaciones corales y los clubes de *bird watchers*, en el otro en los movimientos sociales (feminismo, ecologismo, derechos humanos)⁴

De una forma más concreta aquí en El Salvador, el marco jurídico que de forma directa define y regula la mayor parte de estas organizaciones, de nueva generación (no incluye las tradicionales como las iglesias), de la sociedad civil, fue establecido por la Asamblea Legislativa en el decreto de la LEY DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES SIN FINES DE LUCRO el 21-11-1996 y publicado en el Diario Oficial N° 238, Tomo N° 333, de fecha: 17 de diciembre de 1996.

2.1.2 Historia reciente y tendencias de transformación en El Salvador

En la historia reciente de El Salvador se pueden distinguir tres etapas en el desarrollo de la sociedad civil.

La primera etapa, el período de la guerra civil, va desde 1979 a 1992, caracterizada por la fuerte subordinación de las expresiones de la sociedad civil al proceso del conflicto, su fuerte vínculo y en muchos casos subordinación, a los partidos políticos o al gobierno. Los programas de emergencia, la mitigación de los efectos de la guerra, la población desplazada, la negociación y la paz eran la agenda de estas instituciones. Desde la perspectiva de los principales contendientes, el rol de la sociedad civil se inscribía en el marco de las tácticas de aislamiento del adversario, como parte de una estrategia más amplia de insurgencia y contraingurgencia.

El segundo período es la etapa del cumplimiento de los acuerdos de paz, de 1992 a 1997 en la cual la sociedad civil se enfocó a la instauración y a asegurar la participación de las diferentes expresiones políticas y de la ciudadanía, en el proceso de democracia electoral; a la reconstrucción nacional por medio de: la reinserción de los excombatientes; a la inclusión de las áreas y grupos poblacionales más aislados del desarrollo nacional por razones de su ubicación geográfica en el conflicto (municipios en el exilio, áreas ex conflictivas) o a la reactivación de sectores económicos.

Hacia alrededores de 1996-1997, a punto de terminarse el período de reconstrucción nacional y cumplimiento de los acuerdos de paz, la sociedad civil salvadoreña empieza un proceso, mas amplio de transformación. En la base de este proceso se encontraban tres factores uno de carácter económico, otro financiero y el último político.

El de carácter económico se vincula al fracaso de los modelos alternativos o polos económicos de desarrollo en cuanto concepción de recintos aislados al desarrollo nacional, que planteaban varias ONGs vinculada a la izquierda política. Fueron las Baratarias o Insulas económicas, que como modelos utópicos auto sostenidos, independientes, se concentraban en ciertas áreas geográficas del territorio nacional. En la visión original de este modelo de desarrollo, se trataba de construir otras fuentes de poder

⁴ RABOTNIKOF Nora: “La Caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Mundial y del Bid”.

económico que balanceara el poder de los grupos tradicionales. Este planteamiento incluía empresas urbanas en San Salvador y representó la canalización de recursos millonarios de cooperación externa hacia este tipo de empresas. Este planteamiento económico de transición ya había naufragado para 1995.

El de carácter financiero tiene que ver con la reducción drástica del apoyo y cooperación financiera externa a las ONGs nacionales. El Salvador dejó de estar en las agendas de prioridades cuando se agotó el cumplimiento de los acuerdos de paz, a partir de ese momento los flujos de financiamiento se reducen hacia los programas de desarrollo sostenidos de manera independiente por las ONGs nacionales. La mayoría de ONGs entra en crisis o al menos en problemas de sostenibilidad financiera, no solo de sus proyectos de desarrollo sino del equipo o estaff permanente de funcionamiento interno. Desde grandes fundaciones empresariales a ONGs locales ven cambios drásticos en su personal nacional o extranjero.

El tercer factor es de carácter político e ideológico. La vigencia de la democracia electoral y su consolidación, así como el inicio de la crisis interna de los partidos y los modelos y paradigmas ideológicos que ellos encarnaban, logran promover un proceso de autonomización de la sociedad civil. Esta inicia una transición orientada a una mayor independencia, permite, a la sociedad civil, ir desarrollando un rol funcional o naturaleza propia en la nueva situación nacional, construyendo su propio espacio delimitado y diferenciado del Estado, de las empresas, y de los partidos políticos; orientado a expresar y organizar los intereses de los ciudadanos en cuanto a individuos, con respecto a las anteriores entidades.

Estos tres factores de base han impulsado un proceso de transformación en cuatro direcciones:

Búsqueda de sostenibilidad financiera

La declinación de la ayuda financiera internacional planteó un problema básico de sobrevivencia a una gran cantidad de ONGs que implicó reajustes administrativos y plantearse como punto estratégico de trabajo la autosostenibilidad. Esto ha conducido a la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas a la cooperación, ya sea para hacer avanzar o promover sus agendas o para el desarrollo de las comunidades con las cuales tradicionalmente han estado comprometidas. Esta mirada se ha orientando de forma creciente hacia los fondos públicos. Esto ha significado una reconversión de la visión del Estado, pasando de una situación en la cual se veía la inversión pública con desdén, autonomía, desconfianza y en ciertos casos hasta en competencia, hacia un enfoque de creciente apropiación y derecho ciudadano. En esta nueva visión los fondos públicos no son de los funcionarios y del gobierno sino de los ciudadanos. Es el gobierno el que debe ser responsable de financiar la sociedad civil en su rol de contraloría e incidencia. Esto es reforzado, adicionalmente, por el creciente convencimiento y la existencia de estudios que demuestran una mayor rentabilidad y productividad de la inversión pública vía las ONGs que por medio del aparato de gobierno. De forma creciente organismos internacionales bilaterales y multilaterales están privilegiando canalizar sus programas de

cooperación hacia poblaciones en situación de vulnerabilidad, vía las organizaciones no gubernamentales. Esto por ejemplo aparece claro en documentos referidos al BM y BID ⁵

Especialización y focalización

Esta situación también ha conducido a una mayor racionalización en la proyección del trabajo de la sociedad civil. Ya no se ve como saludable hacer de todo y en todas partes, en función de la oferta financiera. La búsqueda por un real impacto en los programas de desarrollo, ha provocado la especialización de las ONGs en ciertos sectores de desarrollo, así como la búsqueda del impacto, provocando cambios verificables por medio de la concentración de esfuerzos en determinados municipios, durante períodos sostenidos en el tiempo. Esto último se aprecia muy claramente en los documentos institucionales, cuando en el pasado se registraba con orgullo esta dispersión, en cambio hoy es precisamente lo contrario.

Entretejido matricial, reagrupación y fusión

Así mismo se ha venido desarrollando un fenómeno de entretejimiento institucional de forma matricial en el área de redes, muy diferente al generalismo previo de los 80s. Ciertas instituciones se están especializando en ciertos ámbitos técnicos y otras se están focalizando o localizando, en áreas geográficas. Es a este tejido que combina instituciones por especialidad con instituciones por área geográfica lo que se denomina entretejido matricial.

La otra forma de red ciudadana que surge es en función de áreas temáticas buscando la incidencia política a nivel nacional. Este nuevo tipo de redes son muy diferentes a aquellas que agrupaban ONGs por su cercanía política, en la década de los ochenta e inicio de los noventa; o las de carácter general que se confundían con movimiento de frente amplio ciudadano.

Redefinición del papel de la sociedad civil con respecto a los otros actores

En El Salvador las visiones dominantes, que surgieron y se desarrollaron a partir del conflicto, con respecto al papel de la sociedad civil, se inscribían hasta hace poco en dos perspectivas: Una contestataria y reivindicativa que se veía a sí misma como canal alternativo y en confrontación con el gobierno, en el proceso de desarrollo o como medio de expresión de reivindicaciones y demandas. Por el otro, en la visión conservadora, como una prolongación o asociación con el gobierno en la prestación de servicios a las empresas o de asistencia pública, cuyo papel no abarca el cuestionamiento de las políticas públicas.

De este binomio ha surgido un tercero que, de forma creciente y expresa, esta incluyendo entre sus objetivos centrales, incidir o afectar las políticas públicas, ya no visualizándose al margen o en contra de la labor gubernamental; sino participando, construyendo y

⁵ “Sin embargo, en casi todos los programas compensatorios las ONGs aparecen como los *partners* más sólidos y contables, como efectivas y eficientes para el reparto de servicios en las comunidades marginales y se las valora por promover la autosuficiencia y el *empowerment*, la participación y el desarrollo de los grupos de base. Los bancos parecen estar convencidos de que los proyectos llevados a cabo por este tipo de organizaciones serán menos costosos y tendrán una cobertura amplia y eficientes.” RABOTNIKOF Nora: “La Caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Mundial y del Bid”. En El Salvador existen estudios específicos para el caso de salud y construcción de caminos.

evaluando el quehacer del Gobierno. Esta incidencia ya no se vincula a objetivos trascendentales, por lo menos en la misma medida del pasado, de las agendas partidarias, sino más bien a las necesidades específicas de las poblaciones. Este viraje apenas iniciado en los últimos años (97-2000), sin embargo, a estas alturas es clara la transformación en esta dirección. En esta línea de acción, en la mayoría de las redes ciudadanas, la palabra de moda es incidencia.

En este nuevo proceso el problema que ha surgido es una variedad de definiciones sobre el concepto de incidencia y participación. Al respecto existen definiciones que van desde una visión instrumental y clientelista hacia aquellas vinculadas con la forma en que se ejercita el poder político. En esto es necesario mencionar que son pasos iniciales en una nueva etapa, donde se puede apreciar varios problemas tales como: dispersión de agendas, falta de focalización y priorización, identificación difusa de la institución blanco o espejo, ausencia de mecanismos institucionales de canalización de inquietudes, roles y límites funcionales⁶.

2.2. Papel de la sociedad civil en la transparencia pública

2.2.1 Redes y agendas ciudadanas

La mayoría de estas redes ciudadanas actuales han surgido en el segundo quinquenio de los noventa, en función de una problemática muy concreta que las afectaba individualmente y sobre esta base han desarrollado una agenda más amplia.

Las redes de la sociedad civil son agrupaciones o conglomerados de organizaciones no gubernamentales, asociadas de forma estable en el tiempo, que establecen vínculos de colaboración, manteniendo su autonomía e identidad, en función de hacer avanzar una agenda particular. Su análisis es más importante por que estructura la dispersión e identifica un nivel de desarrollo del tejido social que permite que la sociedad como un todo vuelva fluido su desarrollo y agilice la resolución de sus contradicciones.

En el país existen al menos 20 redes ciudadanas cubriendo un amplio espectro de sectores. Que para su clasificación por áreas esta pueden ser equiparada a la estructura de la administración pública, (unidades primarias del gobierno según el presupuesto). En varias de éstas áreas existen mas de una red.

Las agendas, sin una valoración de sus prioridades e importancia por estas redes, cubren los siguientes puntos:

- a. Fomentar la participación ciudadana en el área o problema específico.
- b. Hacer propuestas de ley o participar en su formulación o revisión.
- c. Monitorear el trabajo o los programas de cierta entidad pública

⁶ Sobre este tema se puede consultar también a : McKinley, Andrés Effective citizen participation in Central America: A challenge for the new milenium, June, 2000 folleto.

- d. Monitorear el cumplimiento de cierto tratado
- e. Incidir en la formulación de políticas públicas
- f. Defender o representar los intereses de las organizaciones agremiadas ante el GOES
- g. Crear o articular un espacio de concertación entre las ONGs y el Gobierno
- h. Promover o crear un sistema nacional que coordine las acciones entre sociedad civil y GOES
- i. Participar en las reformas institucionales
- j. Captación de recursos públicos.

Esta lista de objetivos es una compilación de los propósitos manifestados.

El proceso de formación de redes de los últimos cinco años es un avance de la Sociedad Civil Salvadoreña, sin embargo en este punto las redes se encuentran en un proceso de afinamiento y precisión, sobre: los objetivos concretos de la Red; el papel que estas deben de jugar en relación con el Estado, los medios e instrumentos para incidir, los aliados y las relaciones con otros actores, las estrategias de trabajo.

En esto es necesario resaltar como sintomático que ciertas redes no ven como necesario o no tienen relación alguna con la institución pública contraparte. Existen casos particulares en que la actividad se da de forma separada y aislada, entre GOES y la red de la sociedad civil.

Redes ciudadanas según área.

	Área	Red ciudadana	Siglas	Año	Inst. pública
1	Educación	Concertación Educativa de El Salvador	CEES	1991	MINED
2	Salud	Acción para la salud	APSAL	1993	MINSALUD
3	Desarrollo Local	Red de desarrollo local		1998	FISDL
4	Desarrollo rural	CIDAR		1996	MAG
5	Género	Concertación feminista Prudencia Ayala		1998	ISDEMU
6	Pobreza y vulnerabilidad	Foro de la sociedad civil por la reconstrucción y el Desarrollo de El Salvador		1999	RREE FISDL
7	Microempresa	Alianza para el Desarrollo de la microempresa	ALPIME	1998	CONAMYPE
8	Indígena	Consejo coordinador nacional indígena salvadoreño	CCNIS	1994	
9	Infancia	Red para la infancia y la adolescencia		1996	ISPM
10	Derechos humanos	Consortio de derechos humanos			PNC MSPYJ
11	Educación cívica	Consortio de ONG de educación cívica Concertación Ciudadana		1993 2000	TSE RNP
12	Empresariales	Asociación Nacional de la Empresa privada ANEP Asociación de la Mediana y pequeña empresa AMPES		1966	GOES
13	Fundaciones. Empresariales	FUSADES, FUNDASALVA, FEPADE, FUSAL, FIPRO, FORTAS.		1983	GOES
14	Sindical y Gremial	Coordinadora sindical de trabajadoras y trabajadores de El Salvador MOLI y CUT Concertación Laboral	CSTS	1998	MINTRA
15	Ambientales	Unidad Ecológica Salvadoreña	UNES	1987	MARN
16	Agua	Red de agua y saneamiento de El Salvador	RAS-ES	1997	ANDA
17	Vivienda	Federación de instituciones de apoyo a la vivienda popular	FIDAVIP	1995	VMVDU
18	Control municipal	Control ciudadano Red de contraloría ciudadana Grupo local para la contraloría Social		1998 2000 1999	Municipios
19	Emigrantes	Red de ciudades hermanas Foro de emigrantes		¿?? 1998	RREE
20	Macroeconomía	Red internacional para la revisión participativa de los programas de ajuste estructural	SAPRIN		MINEC
21	Transporte	Alianza Intergremial de Transporte			Viceministerio de transporte
22	Justicia	Federación de asociaciones de abogados de El Salvador			CSJ
23	Obras Públicas	Asociación Salvadoreña de Ingenieros y Arquitectos			MOP
	Presupuesto				MINHA
	Contraloría				CCR
	Legislación				Legislativo

2.2.2 Indicadores de madurez de desarrollo de las redes frente al gobierno

En este contexto existen ciertos indicadores claves que permiten valorar el grado de madurez alcanzado:

- a. La identificación por parte de la red de la institución pública interlocutora o blanco y viceversa.
- b. El manejo de información de la problemática del sector y del funcionamiento de la institución espejo
- c. La conciencia o el empoderamiento del derecho de monitoreo y evaluación de los planes y programas de esta institución y sus resultados
- d. La incidencia en la formulación de la política pública
- e. El conocimiento y participación de las iniciativas de ley vinculadas al sector.
- f. El conocimiento e incidencia en los planes de inversión, y en los proyectos de préstamos.

Con ciertas excepciones casi todas las redes están en estadios iniciales en cada uno de estos indicadores.

Primero en cuanto a la identificación institucional esta es de doble vía, por un lado de la institución blanco o espejo, por parte de la red y por el otro el reconocimiento de la existencia de la red por parte de la institución como expresión o referencia de su cliente. Esto es un elemento primario o básico en la relación de seguimiento y escrutinio público o en la participación de las políticas públicas. Esto incluye la clara identificación del rol y de las responsabilidades que dicha institución tiene dentro del marco institucional gubernamental, así como el marco legal que le da sustento y que la rige o norma. Identificación en tal sentido no solo significa, el nombre del ministro y la institución, sino el conocimiento de sus características y composición institucional y legal.

En segundo lugar esta el grado de conocimiento la problemática del sector por medio de datos y de estudios empíricos o teóricos. La identificación de las fuentes oficiales que generan esta información, como departamentos estadísticos, de informática, encuestas, censos etc. Así como el conocimiento de los planes, programas y proyectos de la institución espejo.

En tercer lugar esta la conciencia del derecho u obligación cívica a monitorear, escrutar y evaluar el desempeño institucional, visualizándose como referencia alternativa en la valoración institucional, para investigadores, políticos y cooperantes.

En cuarto lugar la claridad de lo que es una política pública y la capacidad de generar propuestas para incidir y hacer avanzar su formulación. La política pública, en este contexto, es definida como un proceso por medio del cual diferentes sectores o agentes cuyos intereses y visiones son en principio divergentes, toman acuerdos colectivos que define aspectos en el sector de referencia y que por lo general se vuelven obligatorios para todos los involucrados. Esta definición de política pública contiene la realización de actividades en conjunto de los involucrados. para alcanzar resultados beneficiosos para el

grupo de referencia. La política pública se centra en objetivos que difícilmente pueden ser alcanzados si no es con el concurso de todos los sectores, mediante acciones colectivas concertadas; supone la diversidad de intereses, explicita los mecanismos por medio de los cuales se toman las decisiones, y fija el papel de la autoridad para hacer cumplir la política.

Se entiende dentro de este marco que es un completo contrasentido el suponer que es el gobierno el que dicta la política pública, ésta en una democracia solo puede existir como producto concertado entre actores diferentes.

Otro indicador importante es el conocimiento de las iniciativas de ley que están en discusión en las comisiones del congreso o el conocimiento de propuestas de ley en marcha en los ministerios u otros agentes privados que afectan al sector. Así mismo las formulaciones propias de la red de anteproyectos de ley o de sus modificaciones ante las comisiones legislativas.

Por último se tiene la inversión pública y especialmente el conocimiento de los préstamos aprobados o que están en trámite y que afecta al sector. Esto es clave ya que la inversión pública básicamente se realiza por medio de los empréstitos internacionales y son estos los que realmente afectan el desarrollo y la problemática del sector. El monitoreo de la inversión pública tiene al menos tres actores claves para monitorear: El ministerio de Hacienda con la ley de presupuesto; los bancos prestamistas que en el caso de El Salvador son tres los principales: BID, Banco Mundial y BCIE, y la comisión especializada de la Asamblea Legislativa, encargada de aprobar el préstamo.

Como regla y con ciertas excepciones en casi todo estos indicadores, las redes evidenciaron estar en etapas primarias de desarrollo.

2.3. Acceso a información pública y sociedad civil

La regla general es la falta de disponibilidad y acceso a información pública de las instituciones gubernamentales por parte de las organizaciones de la sociedad civil. El acceso a información es considerado una decisión a discreción de los funcionarios públicos. Por regla cuando se accede a información esto es considerado una deferencia o favor y no un derecho de la sociedad civil.

La información pública más actualizada siempre es considerada sensible y de carácter confidencial. Como resultado la información disponible es la que ofrece cierto grado de rezago en el tiempo. Las razones de esta falta de oportunidad casi siempre son de carácter político: No dar elementos para evaluar externamente los programas de gobierno, aunque se esgrime razones como que son datos no confirmados o provisionales.

En aquellas redes que tienen claro su labor de monitoreo y escrutinio público, la consecución de información se convierte en una labor de espionaje y contraespionaje. En

esta situación la institución pública trata de identificar las fuentes para la “fuga de información” y las instituciones de la sociedad civil realizan labores clandestinas para obtenerla. Esta situación por ejemplo, fue expresamente manifestada por el Consorcio de ONGs de educación cívica, con respecto al Tribunal Supremo Electoral pero más especialmente con respecto al Registro Nacional de Personas Naturales.

La falta de acceso y la inexistencia de este derecho se da en muchos casos como punto de partida y aceptación de la realidad en la mayoría de redes, y una herencia autoritaria en el funcionamiento de la administración pública. Así, donde existen las oficinas de estadísticas e informática, se ven como oficinas internas orientadas a los departamentos de planificación y no orientadas al cliente o ciudadano. Con respecto a las oficinas de información, éstas no son tampoco visualizadas como fuentes de información, sino como oficinas orientadas a las relaciones públicas, al manejo de la publicidad y los comunicados de prensa.

Similar situación ocurre con las páginas Web en Internet. Estas se utilizan y perciben como una excusa para no dar información a la solicitud directa del público, haciendo recaer en el usuario o la organización de la sociedad civil, la culpa por su falta de actualización o manejo de Internet. Sin embargo, cuando se busca en los sitios Web tal información esta no existe, o es de carácter irrelevante y publicitaria. La información disponible por regla general en estos sitios es muy superficial, generalista e insuficiente para evaluar los programas de dichas instituciones.

El problema de la información es en términos reales un fenómeno de dos caras, de oferta y demanda. Si por un lado existe baja disponibilidad de información esto tiene su correlato en una escasa y difusa demanda. Las organizaciones de la sociedad civil en general están conscientes de esta debilidad y es reconocido expresamente: como una “falta de iniciativa, manejo y capacidad de procesar información”

Esta falta de iniciativa en la búsqueda de información o del manejo de instrumentos para la recolección de información se aplica tanto a las fuentes tradicionales, ya sea las oficinas de estadísticas e información, censos y encuestas, como las nuevas fuentes en Internet.

En el proceso de entrevistas realizadas para esta investigación, una vez constatado el acceso a Internet de la persona vocero entrevistada, y ante el requerimiento sobre si conocían un proyecto específico de préstamo en el BID, disponible en su sitio Web, como regla general nadie conocía ni los proyectos aprobados ni los perfiles de proyectos presentado por el GOES.

Por ejemplo, se preguntaba sobre dos préstamos uno aprobado (1092/OC-ES Modernización del Ministerio de Salud Pública); y otro solo presentado (ES-O129) caminos rurales sostenibles perfil I, segunda etapa. Este ejemplo se repitió según el caso del sector: salud, microempresas, desarrollo local etc.

Un factor que interviene en la calidad de manejo de información es la naturaleza y especialización de las Organizaciones de la sociedad civil. En esto es necesario distinguir entre las organizaciones especializadas en investigación de las organizaciones de base. Casi como regla general, en cada una de estas redes existe una de estas instituciones como miembro con la experticia sobre investigación y manejo de información. Usualmente es esta la que se convierte en el canal para el acceso o la consecución de la información pública. Son realmente los usuarios intensivos de la información, así también son estas instituciones las que formulan las propuestas de políticas e iniciativas de ley o dan el soporte técnico a la red. Estas instituciones pertenecen simultáneamente a varias de estas redes, lo cual permite enfocar el tema del acceso a información hacia un grupo mas compacto, en cuanto a demandantes de información.

Este grupo de instituciones enfrentan los mismos obstáculos ya descritos pero han desarrollado recursos, canales y contacto para superar dichas barreras.

2.4 Participación y control de SC en instancias de concertación

Para analizar la participación y escrutinio de la sociedad civil se trató de identificar mecanismos que tuvieran algún grado de formalidad que fungieran como espacios de relación y encuentro entre las redes de la sociedad civil y las instituciones públicas blanco. En esto se trataría de identificar el grado de formalidad e institucionalidad, la regularidad de funcionamiento, sus resultados concretos y los alcances de la participación hacia las cinco funciones de la administración pública⁷.

Como participación se entiende el proceso por medio del cual las personas afectadas o las organizaciones de la sociedad civil que las representan o que están interesadas en el tema, influyen y comparten el control sobre las iniciativas de desarrollo, las decisiones y los recursos que las afectan. Estas iniciativas pueden ser políticas públicas, iniciativas de leyes y proyectos de préstamos.

La participación puede establecer diferentes tipos de mecanismos, que van desde los enfoques menos vinculantes hasta los de mayor empoderamiento ciudadano. Los cinco mecanismos o instancias de participación son: Información; de consulta, de colaboración, de concertación y de facultación (empoderamiento).

En este caso se trato de identificar a instancias o mecanismos de concertación, los cuales surgen de la voluntad y mandatos de los integrantes y deberán diferenciarse de los concejos o comisiones de consulta creadas por mandato unilateral de una autoridad pública como la presidencia o algún ministro. Existen en diferentes áreas o sectores estas comisiones o concejos creados como órganos asesores de un funcionario, cuya conformación o composición es definida por los funcionarios y sus atribuciones son para generar recomendaciones y propuestas no vinculantes.

⁷ Diagnóstico, planeamiento, organización, integración y control de planes, programas o proyectos públicos

En primera instancia es necesario afirmar que las instancias o mecanismos de concertación, en la mayoría de casos no existen. Su número es reducido, normalmente las relaciones entre la red y la institución pública son eventuales y en ciertos casos no existe comunicación. Esta situación permite suponer que institucionalmente no existe un lineamiento del gobierno que las promueva o las acepte en cuanto mecanismo de participación. Las relaciones se dan y varían más bien en función del estilo particular o grado de apertura del funcionario o presidente de la institución de referencia. Ciertas redes valoran la situación actual, con respecto a comunicación y concertación, como una situación de franco retroceso con respecto al gobierno anterior de Armando Calderón, tal es el caso de las redes de género y la asociación de periodistas.

En los casos en los que se detectó la existencia de un mecanismo de concertación, este ofrece diferentes grados de institucionalidad y compromiso de las partes. Estos van desde una visión relajada o mínima con reuniones eventuales como mesas de comunicación, hasta aquellas ya establecidas por ley pero con poca trascendencia efectiva.

Las instancias de concertación mencionadas, que se reúnen periódicamente, y que ofrecen un cierto grado de interés para fines de comparación son las siguientes.

a. Concejo Superior del Trabajo

El Concejo Superior del Trabajo, (en el ámbito del Ministerio de Trabajo) se encuentra establecido por ley en el código laboral. La evaluación de las organizaciones laborales con respecto a esta entidad es que su existencia es formal y no contiene o no se encuentran representadas las principales fuerzas del movimiento laboral actual. Sus resultados actuales son evaluados como poco relevantes.

b. Grupo consultivo para el Desarrollo local

Este grupo fue creado por iniciativa del FISDL y ha tenido entre sus principales logros la propuesta de la Estrategia Nacional de Desarrollo Local. Las observaciones hechas por parte de voceros de la Red de desarrollo Local hacen referencia a su real autonomía con respecto al FISDL como mecanismo de concertación, la naturaleza vinculante de sus acuerdos. El cuestionamiento es que si este grupo puede ser considerado un efectivo mecanismo de concertación, o como su nombre lo indica nada más un grupo de consulta de los lineamientos del FISDL. La falta de implementación efectiva de la mencionada estrategia de desarrollo local es otra de sus críticas.

c. Comité para el desarrollo Rural

En el ramo de agricultura se encuentra el Comité para el desarrollo Rural, en el cual participa el MAG. Esta ha sido una de las primeras instancias de concertación y con una conformación amplia y equilibrada. De una forma expresa comprende entre sus objetivos la formulación de propuestas de políticas públicas y la reactivación del sector. La

participación del ministerio ha variado dependiendo del Ministro de turno. Actualmente es criticada por las organizaciones por la poca utilidad efectiva y la eficiencia en la consecución de resultados concretos. No tuvo ningún papel en la política de reactivación agropecuaria anunciadas por el gobierno en el último año, ya sea para el sector agropecuario en general o para el café en particular.

d. Mesa para la formulación de la política urbana y de vivienda

La mesa para la formulación de una propuesta de política urbana y de vivienda. En esta mesa participa el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Esta instancia ha estado funcionando de manera regular en los últimos 4 meses, no tiene aún un nombre formal con la cual se identifica. Al inicio surgió en función de proponer una ley de vivienda pero ha derivado o concluido en formular la política primero para luego sobre esa base formular la ley. En general, las instituciones participantes consideran muy provechoso y necesario el funcionamiento de dicha instancia. Sus acuerdos y participación no son vinculantes, y entre los participantes han concordado en darle un enfoque mínimo en su carácter institucional, viéndola como instancia de coordinación voluntaria de todas las partes involucradas.

e. Grupos gestores del plan de Nación

Los grupos gestores departamentales del plan de nación fueron creados en el marco de la consulta ciudadana del Plan de Nación de la Comisión Nacional de Desarrollo creada por el presidente en 1997. En general estos Grupos gestores reúnen los intereses y organizaciones más diversos en el departamento y son bien percibidos por la generalidad de organizaciones, como vehículo de concertación departamental para la formulación de iniciativas que afectan a los departamentos.

f. Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan de Reconstrucción

El Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan de Reconstrucción y los acuerdos de Estocolmo fue creado en febrero de 2000. En su elaboración participaron el Ministerio de Relaciones Exteriores, los gobiernos locales, los gobiernos donantes por medio de sus agencias de cooperación, organismo multilaterales, y las organizaciones de la sociedad civil. Este mecanismo ha sido uno de los esfuerzos más amplios de concertación institucional en el país. Una vez concertado el mecanismo el gobierno decidió retirarse y no firmar el convenio de constitución. Sin embargo, el gobierno a través de sus ministerios participa en las mesas de concertación especializadas que se han conformado en el marco de este esfuerzo⁸.

Últimamente se ha conformado la mesa de concertación para el transporte público, después de grandes confrontaciones entre gobierno y sector público. En ella se encuentran representados los Ministerios de Obras Públicas y Economía, la Alcaldía de San Salvador y las gremiales de transportistas entre otros.

⁸ Cfr Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan Nacional de Reconstrucción y transformación, San Salvador,, febrero de 2000 (convenio de constitución).

Se puede afirmar que no existe como regla general la creación de estas instancias de participación y seguimiento, más bien su surgimiento y desarrollo están vinculados a procesos muy particulares y específicos. Su grado de impacto e incidencia hasta ahora ha sido muy limitado. Sin embargo ofrecen una diversidad de situaciones con lo cual se puede constituir una base inicial de análisis de las experiencias para una mayor generalización.

2.5 Instituciones trabajando el tema de transparencia

2.5.1 Visiones sobre el concepto y la problemática

En el tema de transparencia es necesario diferenciar las concepciones de instituciones en general, de aquellas vinculadas al tema. Para las instituciones en general, transparencia es un tema y área nueva y en ciertos casos desconocida. En cambio en las instituciones vinculadas al tema ésta es definida casi directamente en función de la especialidad o experticia de la organización. Por ejemplo, para la Asociación de periodistas de El Salvador transparencia es definida en función de la libertad de información; para la asociación de empleados de la corte de cuentas se vincula a la contraloría y la probidad; para la revista probidad se vincula con el término de rendición de cuentas (accountability); para el Consorcio de ONGs ésta es definida en función de la claridad y honestidad del sistema electoral; para la red de control ciudadano, es definida con rendimientos de cuentas a nivel local, contraloría y participación ciudadana.

En cuanto a la problemática de la transparencia en el ámbito nacional, ésta es concebida como el resultado de al menos cuatro factores. De una forma complementaria estos factores llevan implícito las prioridades de trabajo que ellos proponen en el Tema. Los siguientes son los factores identificados en las entrevistas a diferentes voceros de la sociedad civil:

a. Cultural e histórica

La falta de transparencia es definida como la resultante de un Estado con una estructura administrativa tradicional y de carácter autoritaria. En la cual el funcionario se ha visualizado a sí mismo no como un servidor público sino como la autoridad ante la ciudadanía. En tal sentido las causas así como las estrategias de solución deben de ser buscadas en procesos educativos que por un lado cambien esta cultura, sin orientación de servicio público; pero por otro, en mecanismos que obliguen al rendimiento de cuentas hacia el ciudadano, y que penalicen y castiguen las violaciones. En esto es vital que cada institución pública defina administrativamente su “cliente” y el proceso de rendición de cuentas a este cliente⁹.

⁹ El mayor problema en el rediseño de las instituciones públicas es no tener un referente concreto de servicio que permita orientar su diseño institucional, evaluar el producto generado y la eficiencia de su gestión. Normalmente, este referente es el cliente de la institución; sin embargo, existe una mistificación de

b. Causa política

La falta de transparencia tiene su corazón o raíz en el sistema político, que pone como su centro a los partidos y no al ciudadano. El tema de transparencia no les interesa a los partidos políticos ni es su prioridad por que pierden autonomía y se ven supeditados a un ajuste de cuentas con un mayor poder ciudadano. El núcleo del problema es la falta de transparencia del sistema político, es decir, la carencia de una relación directa entre los candidatos y funcionarios con el ciudadano que los elige, a fin de garantizar un rendimiento y ajuste de cuentas electoral, y un mayor control ciudadano sobre sus funcionarios para poder deponerlos. Así mismo no existen mecanismos de control de la sociedad civil hacia los partidos políticos. En cuanto al Órgano Legislativo implica el cambio de 15 a 84 circunscripciones electorales; a los gobiernos locales el cambio en la composición de los concejos municipales orientados para hacerlos más representativos, y permitir el control inter-partidario a nivel municipal. En general es necesario ciudadanizar el sistema electoral, sacando a los partidos políticos del Tribunal supremo Electoral, dejando a este solo las responsabilidades jurisdiccionales y la creación de otro ente que se encargue de las competencias administrativas. La falta de claridad y separación de roles y funciones en el TSE es una de las causas mas grandes de la falta de transparencia electoral.

c. El escaso desarrollo institucional de los órganos de control y contrapesos interno

El Estado en su marco institucional desarrolla mecanismos de contrapeso y fiscalización internos no solo entre sus tres principales órganos, si no aquellos de elección secundaria que por lo general, tienen las labores de contralorías, fiscalización, y regulación. Estos órganos de elección secundarias están débilmente desarrollados en El Salvador y existen grandes vacíos que no permiten una clara delimitación institucional y rendición de cuentas. Por ejemplo, la diversidad e insuficiencia de las superintendencias en la regulación de los mercados y los monopolios públicos; la falta de independencia real y la función muy tradicional de la Corte de Cuentas; la ausencia de una procuraduría de defensa del consumidor; la falta de entidades independientes que regulen estándares a nivel nacional. La doble función de los tribunales especiales entre funciones jurisdiccionales y administrativa como es el caso del Tribunal Supremo electoral; el Tribunal de la carrera docente y el Tribunal del Servicio Civil.

él por la unidad primaria bajo adjetivos generales (los pobres, los ciudadanos, las empresas) que lo libera de la capacidad evaluativa del cliente. Esto en ninguna manera es una tarea imposible. La especificación del cliente es lo más común en la teoría organizacional; sin embargo, es lo más evitado en la administración pública. La explicitación del cliente es una técnica útil para la consecución de la eficiencia administrativa ya que permite, ya sea por comités o por encuesta, evaluar el desempeño de la unidad primaria.

La explicitación del cliente permite, además, introducir una filosofía de orientación hacia el cliente para el replanteamiento cultural del servidor público, en función del ciudadano. Una estrategia útil es crear un Consejo de clientes integrada por unidades, empresas y ciudadanos que definan de forma externa elementos para el rediseño y la evaluación periódica de desempeño y atención de las organizaciones públicas. Sin embargo, aquí el problema que se enfrenta es la rigidez de las estructuras orgánicas.

Umaña Cerna, Carlos. **Diez tesis para la modernización del Estado salvadoreño**. Imprenta Ricaldone, primera edición, San Salvador, El Salvador, julio de 1998. Pág.56

Estos órganos secundarios son vitales en una sociedad democrática por que son sus mecanismos internos y automáticos que aseguran un funcionamiento transparente de la administración pública, sin necesidad de la denuncia externa. En esto son claves: La transformación de la corte de cuentas en un órgano controlador moderno; la creación y la independencia de una procuraduría de defensa del consumidor, la creación de una procuraduría de información que puede ser parte de la anterior; la Autonomización de la superintendencia de sociedades mercantiles o la creación de un órgano independiente que regule la libre competencia entre las empresas.

d. El desorden jurídico de la forma de legislar y los traslapes institucionales.

El desorden legislativo que se autoreproduce por la falta de consistencia y codificación de las leyes salvadoreñas que duplican y traslapan las funciones de las entidades públicas. En la opinión de ciertas instituciones casi toda nueva ley reproduce una duplicidad de funciones generando la imposibilidad de transparencia a partir de la dualidad de responsabilidades. Toda institución pública surge de un decreto que le da nacimiento y la norma, y la fuente, o al menos una de las mayores, es la propia Asamblea Legislativa al carecer de una estrategia de codificación y legislación. Así mismo la inestabilidad y la falta de reglas claras y procedimientos transparentes se convierten en un elemento de falta de transparencia de los mercados. Como ejemplo se ha mencionado la posición de monopolio o actor dominante en el mercado eléctrico y el escaso poder regulador de la SIGET, cuya debilidad se encuentra desde su origen en el decreto de creación.

Por otro lado existe una insuficiencia de legislación sobre información y acceso público que permite la falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y no garantiza suficientemente el derecho de respuesta. La falta de legislación clara se encuentra en los artículos 6 y 18 de la Constitución¹⁰. Ciertas organizaciones han considerado necesario impulsar modificación constitucional en el cual se incluya el Habeas Data, entendida como recurso para la exhibición de la información del demandante en manos del Estado.

¹⁰ Artículo 6: Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público, ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho no estará sujeto a previo examen, censura ni caución; pero los que haciendo uso de él, infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

En ningún caso podrá secuestrarse, como instrumentos de delito, la imprenta, sus accesorios o cualquier otro medio destinado a la difusión del pensamiento.

No podrán ser objeto de estatización o nacionalización, ya sea por expropiación o cualquier otro procedimiento, las empresas que se dediquen a la comunicación escrita, radiada o televisada, y demás empresas de publicaciones. Esta prohibición es aplicable a las acciones o cuotas sociales de sus propietarios.

Las empresas mencionadas no podrán establecer tarifas distintas o hacer cualquier otro tipo de discriminación por el carácter político o religioso de lo que se publique.

Se reconoce el derecho de respuesta como una protección a los derechos y garantías fundamentales de la persona.

Los espectáculos públicos podrán ser sometidos a censura conforme a la ley

Artículo 18: Toda persona tiene derecho a dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se le resuelvan, y a que se le haga saber lo resuelto.

Constitución de la República de El Salvador 1983.

2.5.2 Organizaciones actuando en transparencia o potencialmente interesadas

Existen cinco grupos de organizaciones interesadas o vinculadas con el tema de transparencia pública.

El primer grupo se refiere a organizaciones que de manera individual trabajan el tema buscando la probidad, la transparencia y el empoderamiento y participación ciudadana en el control social. Los esfuerzos actualmente existentes son bastantes iniciales, de fechas recientes, están en su fase de experimentación, o son de carácter coyuntural motivado por un problema específico. Por ejemplo, este es el caso del CDC con los comités de control ciudadano a nivel municipal, o de la Revista probidad (nació a finales de 1999), o el caso de grupo amigos de la libertad con el caso de la falta de transparencia en los servicios públicos y específicamente con el caso de las tarifas eléctricas. Con una mas larga trayectoria se encuentra ISPADE y la ONG Probidad actualmente en una situación de reorganización, después de un período de receso.

La ONG Probidad, fue una de las primeras ONG anticorrupción existente en el país (1994). Probidad impulsó diversas actividades, tales como la construcción de redes entre los distintos sectores; charlas en universidades y para asociaciones profesionales; entrevistas televisivas y artículos; capacitaciones; estudios y asistencia técnica a diputados y a partidos políticos sobre anteproyectos de leyes que contribuyen a la anticorrupción y el "lobby" en favor de la aprobación de reformas de administración financiera, auditoría y control en el sector público. A finales de 1996 Probidad cesó sus actividades, fue retomada en 1998, por algunos de sus antiguos miembros para diseñar una nueva estrategia para dicha organización. En esta nueva fase de reorganización esta ONG ha realizado entre otras actividades las siguientes:

- Publicación de la revista Probidad y creación y mantenimiento de un sitio Web como recurso para la lucha contra la corrupción;
- Coordinación de estudios de cuatro propuestas o reformas de ley : de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos; observaciones al anteproyecto de la Sección de Probidad/Corte Suprema de Justicia (1999); transformación de la Corte de Cuentas a una Contraloría General (1999); una Comisión de Ética Legislativa (1999); y una Comisión Anticorrupción (1999).
- Estudios que identifica las leyes y reglamentos salvadoreños actuales que tienen componentes anticorrupción y la propuesta de la "Agenda Legislativa Anticorrupción" que comenzó a distribuir con los diputados de la nueva Asamblea Legislativa (2000-2003).

El siguiente grupo se refiere a organizaciones o gremios profesionales, estos se vinculan a aspectos específicos de la transparencia. El caso de la asociación de periodistas de El Salvador su esfuerzo ha ido orientado a publicar el código de ética de los periodistas APES, y tienen un grupo de trabajo sobre la modificación al artículo 6 de la constitución preocupados por el Habeas Data y el derecho de repuesta. El caso de los empleados de la

corte de cuentas y los gremios de contadores y auditores su énfasis está en la modernización de la Corte de Cuentas y las Superintendencias.

Así mismo, las cuatro redes identificadas se orientan al control ciudadano en el nivel local, al proceso electoral y a los tratados suscritos por El Salvador en particular, los acuerdos de Beijín sobre género, Copenhague sobre el desarrollo social y de Estocolmo sobre reconstrucción por el Huracán Mitch.

Las universidades más importantes tienen por lo general centros de investigaciones y ordinariamente están muy interesados en realizar evaluaciones públicas por medio de encuestas, o estudios de auditorías políticas, como es el caso de la Auditoría de la Democracia, El Salvador 1999. Realizado por el IUDOP en cooperación con otra ONG del país y la Universidad de Pittsburg¹¹. Estos centros de investigación de forma adicional a sus programas internos establecen convenios de cooperación con entidades multilaterales y universidades extranjeras para realizar estudios particulares. Invariablemente ellos enfrentan los mismos problemas de acceso de información, y están interesados en ampliarlo.

Por último se encuentran las organizaciones privadas que se especializan en investigación y formulación de propuestas e iniciativas de ley, todas de forma invariable están conscientes de la problemática en cuanto a acceso a la información pública y se constituyen en sectores interesados. En el cuadro se han identificado las instituciones mas conspicuas en el temas de investigación.

¹¹ Seligson, Mitchell A., Cruz, José Miguel, Córdova Macías, Ricardo. **Auditoría de la Democracia El Salvador 1999**. Imprenta Criterio, primera edición, San Salvador, El salvador, abril de 2000.

Organizaciones en el tema de transparencia

Área de agrupamiento		Organización	Tema o área
1. Organizaciones que trabajan el tema en específico o parte de él	1	Revista Probidad	Probidad y transparencia
	2	ISPADE	Probidad y Transparencia
	3	Comité de defensa del consumidor CDC	Transparencia de servicios públicos
	4	Centro cívico democrático	Participación y escrutinio ciudadano
	5	Amigos de la Libertad	Participación y escrutinio ciudadano
	6	FUNDAUNGO	Transparencia de servicios y libre competencia
2. Asociaciones profesionales vinculadas al control y la información	7	Asociación de periodistas de El Salvador APES	Libertad de Prensa y acceso información
	8	Asociación de empleados de la corte de cuentas	Control interno y probidad
	9	Asociación de auditores de El Salvador	Control interno y probidad
	10	Colegio de profesionales de ciencias económicas COLPROCE	Control interno y probidad
	11	Colegio de contadores	Control interno y probidad
3. Redes especializadas en el tema de control y escrutinio ciudadano	12	Consortio de ONGs de educación cívica	Transparencia electoral y control local
	13	Red de contraloría ciudadana	Control local
	14	Grupo local para la contraloría Social	Control local
	15	Control ciudadano	Control de pactos y acuerdos
4. Institutos de investigación de Universidades	16	UES-INVE	Investigación Académica
	17	UCA-IUDOP	Investigaciones muestrales y estudios
	18	UTEC-CIOPS	Investigaciones muestrales y estudios
	19	Univ. Matías Delgado Centro de Invest. Científicas	Investigación Académica
	20	Universidad Don Bosco	Investigación Académica
5. Organizaciones especializadas en investigación.	21	FUNDE	Investigación y formulación de Estudios
	22	FEPADE	Investigación y formulación de Estudios
	23	FUSADES	Investigación y formulación de Estudios
	24	FESPAD	Investigación y formulación de Estudios
	25	PRISMA	Investigación y formulación de Estudios

2.5.3 Transparencia en los servicios públicos y libre competencia

Actualmente existen tres entidades que están trabajando el tema de los derechos del consumidor en los servicios públicos y la libre competencia.

FUNDAUNGO que ha realizado un estudio sobre los Mecanismos públicos y privados de defensa al Consumidor¹² y que actualmente tiene el Proyecto de fortalecimiento de protección del consumidor y la libre competencia, que incluye estudios específicos evaluativos del impacto hacia los consumidores de los tres principales sectores de servicio (Agua y alcantarillado, Energía Eléctrica, y Telecomunicaciones). Así mismo está realizando un estudio comparativo de las experiencias internacionales sobre libre competencia para poder ser aplicado al caso salvadoreño, especialmente en cuanto a marcos regulatorios e institucionales. Los casos estudiados son Argentina, Chile, Venezuela, Perú y EEUU.

El Comité de defensa del Consumidor trabaja la problemática de los servicios públicos a nivel local y nacional. A nivel local lo hace dentro del marco de la Red de contraloría Ciudadana (FUNDE, DIGNAS, CORDES, FEDECOPADES y CDC), en cinco municipios (Soyapango, Zacatecoluca, San Salvador, Tecoluca, Olocuilta y Suchitoto). Ellos identifican en esta propuesta como clave o importante el proceso de animación de lo que denominan “Comité de contraloría ciudadana”, como entidades independientes de los partidos. Esta experiencia tiene carácter piloto y comenzó en enero de 2000.

A nivel nacional el CDC se han enfocado a los servicios públicos debido a que el 60% de las denuncias recibidas se refiere a estos tres (Energía eléctrica, Agua, y Telefonía), y el 40% a otros incluyendo la empresa privada. Conciben como gran parte del problema el estatus y falta de independencia de la Dirección de defensa del Consumidor, pero están conscientes que el problema no acaba con crear por ejemplo una procuraduría de defensa del consumidor, si no que existe la necesidad de implementar nuevos mecanismos como los sistemas arbitrales de consumo, que incluye mecanismos de mediación y conciliación.

Otro de los problemas que el CDC identifica es la subordinación a los productores o falta de independencia de los entes reguladores o contralores. No existe un balance con respecto a los consumidores, tal es el caso de las cinco superintendencias del país. Encuentran como elemento claves el desarrollar una nueva cultura ciudadana del consumidor ante los servicios públicos.

El grupo amigos de la libertad es una agrupación informal de intelectuales empresarios vinculados al pensamiento liberal. Por medio de programas televisivos, columnas de opinión realizan una labor de incidencia en la opinión pública especialmente en lo que se refiere a la libre competencia, al uso del Estado y entidades públicas en función de los intereses privados que ellos denominan mercantilismo y últimamente a la falta de transparencia en la privatización, y el marco regulatorio del sector eléctrico. Sus voceros más reconocidos son Alfredo Mena Lagos y Orlando de Sola.

¹² Martínez, Julia Evelin. **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor**, Imprenta Criterio, primera edición, San Salvador, El Salvador, agosto de 1998

Las propuestas de estas entidades se pueden agrupar en tres áreas:

Por un lado un marco regulatorio más transparente enfocado a la libre competencia y a la publicación y acceso de información de las entidades públicas. Los amigos de la libertad enfatizan la necesidad de tener reglas claras que establezcan confianza a los inversionistas y aseguran una base estable entre todos los actores, así mismo a garantizar la no existencia de monopolios o casi monopolios. Especial atención les ha llamado la imposibilidad de conocer los contratos secretos realizados por CEL y ciertas empresas productoras de Energía.

En el marco institucional, su atención se centra en la modernización y autonomía de la corte de cuentas, la creación de una comisión reguladora de libre competencia y la procuraduría de defensa del consumidor.

Las tres instancias enfatizan el papel clave de la participación ciudadana y el desarrollo de entidades que empoderen en la base al ciudadano de una forma independiente de los partidos. Coinciden en la necesidad de desarrollar una cultura cívica del consumidor de mayor participación.

2.6 Conclusiones y Perspectivas

La sociedad civil esta en transición, iniciando una fase orientada hacia una mayor incidencia en las políticas públicas. La dispersión y debilidades son obvias pero sin lugar a duda el rumbo hacia un mayor escrutinio público y empoderamiento ciudadano son claros. Aún cuando los temas sobre transparencia, rendición de cuentas y control ciudadano son realmente nuevos, sí es posible encontrar ya las bases institucionales para un desarrollo sostenido. Por ejemplo sobre la libertad de información y el Habeas Data ya existen iniciativas en marcha en APES y FESPAD; lo mismo se puede decir sobre control ciudadano en el ámbito local donde existen pequeñas redes; llama la atención la coordinación de Control ciudadano sobre los tratados y declaraciones. La importancia sobre la claridad de reglas, responsabilidad y procedimientos es más típico a entidades vinculadas al sector empresarial. Existen así mismo iniciativas vinculadas con una mayor transparencia de regulación económica tanto en la perspectiva del consumidor como de la libre competencia. Se han identificado 25 entidades con un fuerte interés, y con capacidades potenciales para constituir una agenda común y a la vez conformar una red más amplia que sirva de soporte institucional al tema.

Es importante identificar las posibilidades y apoyar la conformación de nuevas redes, especialmente en el tema de manejo del presupuesto, transparencia y probidad. En esta área las potencialidades y perspectivas son atractivas.

En estas redes es de mucha importancia el desarrollo de una conciencia de su responsabilidad de vigilantes en representación de la ciudadanía de ciertas áreas del presupuesto, o del trabajo de las unidades primarias. En esta materia los problemas de las

redes no son solo de comprensión o conciencia, sino de carácter tecnológico o instrumental, así como de recursos económicos para realizarlo.

En el área de la comprensión y conciencia es necesario que ellas, las ONGs y las Redes, vayan visualizando el mapa global de redes en el país, para que exista un sentido de pertenencia a un cuerpo ciudadano mas grande, así mismo un sentido de autoubicación geográfica en ese mapa. Esto permitirá en el caso salvadoreño a que la expresión de sociedad civil deje de tener un sentido abstracto y vaya tomando cuerpo y estructura en este conjunto de redes. En esto radica una de las importancias del fenómeno de las redes: en darle cuerpo y estructura a la sociedad civil, sobrepasando su atomización orgánica, dispersión de esfuerzos y falta de focalización de agendas. Lejos de las visiones centralizadas, en este proceso de transformación de la sociedad civil dos palabras son las claves: autopoyesis y sinergias. La primera como un proceso de autoestimulación y autoproducción entre los elementos de un sistema, para transmitir información o energía recreándose y desarrollándose como un todo, sin la necesidad de un centro o causa central, en sus respuestas a su entorno. El de sinergia remite al proceso de colaboración inteligente entre las diferentes organizaciones en la cual el resultado de un trabajo articulado como un todo es superior a la suma individual del esfuerzo de las partes.

Estos dos conceptos están en el centro de la nueva noción de capital social, donde el rol de la sociedad civil, la conformación de redes y el desarrollo de mecanismos de concertación son centrales. El desarrollo sostenible y estratégico de un país se sustenta en su capital social, es lo que le permite articular procesos continuos con autopoyesis y sinergias, economizando la energía de una nación y orientándola a su uso óptimo, basado en la confianza social el sentido de inclusión entre todos los actores.

En este contexto el rol de la sociedad civil es la de punta de lanza de la transparencia. Se constituye en uno de sus principales motores y directores. Esta en el mismo interés como organización primaria de la ciudadanía, el impulsar la relación franca entre todos los actores sociales, es la principal beneficiada de este proceso. A la vez es la única que puede ejercer un control social global de la franqueza y probidad de todos los actores en los diferentes campos.

Como remanente queda el punto sobre la transparencia de las mismas organizaciones de la sociedad civil, de cómo garantizar que esta represente y exprese realmente los intereses ciudadanos. Este punto ha estado siempre en la preocupación de varias de las organizaciones trabajando en el tema; por otro lado, ha sido uno de los argumentos de defensa por aquellos que se han visto en el centro de las exigencias de la transparencia.

La mejor forma de transparentar las organizaciones de la sociedad civil es haciendo que estas se comprometan con el tema y las exigencias hacia los demás actores, hacia ella el tema les regresará de forma automática como exigencia de sus bases y de sus interlocutores.

Bibliografía – Capítulo 2

1. **Constitución de la República de El Salvador 1983**. Con reformas y actualizada a 1999, Editorial Lis
2. KHAN Mushtaq: "The role of civil society and patrón-client networks in the análisis of corruption" en UNDP : **Corruption and integrity improvement initiatives in developing countries**, New York, 1998.
3. MCKINLEY, Andrés: "Effective citizen participation in Central America: A challenge for the new milenium", Junio, 2000
4. MARTÍNEZ, Julia Evelin: **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor**. Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, agosto de 1998. 1a. Edición.
5. Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan Nacional de Reconstrucción y transformación, San Salvador,, febrero de 2000 (convenio de constitución).
6. RABOTNIKOF Nora: "La Caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del Banco Mundial y del Bid". Junio de 1999
7. SELIGSON, Mitchell A./ CRUZ, José Miguel / CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo: **Auditoría de la Democracia El Salvador 1999**. Imprenta Criterio, primera edición, San Salvador, El salvador, abril de 2000.
8. UMAÑA CERNA, Carlos: **Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño**. Fiedrich Ebert Stiftung, San Salvador 1998. La primera versión en folleto fue reproducida en 1996.

Capítulo 3: Transparencia en el Gobierno

Para analizar la organización y funcionamiento general del gobierno, especialmente en lo que concierne a transparencia, es necesario partir de la Constitución de la República, las condiciones generales de partida y las modificaciones por los Acuerdos de Paz en 1992. Esto permite poner en perspectiva los avances y carencia que en materia de transparencia tiene el gobierno actual.

Tradicionalmente en El Salvador el Estado se caracterizó, en su organización y funcionamiento, por el sometimiento de los demás Órganos, en ese entonces poderes, al Órgano Ejecutivo: la labor de legislación efectivamente estaba en el poder Ejecutivo el cual presentaba las iniciativas de ley que eran ratificadas por la Asamblea; los magistrados del Órgano Judicial eran seleccionados por el Ejecutivo y ratificados por la Asamblea; y lo mismo sucedía con el Ministerio Público y la Corte de Cuentas. Los municipios eran también una extensión territorial del Órgano Ejecutivo por medio del control de los recursos en el Ministerio del Interior y el poder real de los gobernadores nombrados por el Presidente. El organigrama del gobierno se asemejaba a la estructura vertical de una empresa con administrador único, donde los diferentes Órganos estaban a nivel de staff en torno a la línea central de mando. Esta forma de organización y funcionamiento fue lo que se denominó el Estado Autoritario.

Esta centralización del poder en un solo Órgano, reflejaba lo que pasaba en la sociedad, la falta de distribución del poder entre diferentes grupos económicos y sociales.

Los controles y sistemas de rendición de cuentas internos y el balance de poderes por medio de pesos y contrapeso eran inexistentes, o a lo sumo, su funcionamiento era meramente formal. El Ejecutivo estaba en la práctica, por encima de cualquier poder, no solo era el Órgano principal, sino sinónimo de la palabra Gobierno, concepción que aún subsiste, particularmente en Casa Presidencial.

En el trato con el ciudadano y en la prestación de servicios se carecía de una verdadera cultura de servicio civil y la confidencialidad hacía de todas las cosas importantes un secreto de Estado y materia de seguridad nacional. El funcionamiento administrativo era vertical, y en el caso salvadoreño se caracterizó por la presencia de oficiales de la Fuerza Armada en puestos claves del gobierno, que reproducían o al menos matizaban con un estilo militar la administración pública. En esta cultura autoritaria el funcionario se veía con derechos y privilegios por encima de los ciudadanos; y el destinatario o fin último de su labor, eran las autoridades superiores, no el ciudadano.

Así el funcionario se visualizaba no como un servidor público sino como una autoridad pública. No tenía la obligación de rendir cuentas al ciudadano, no veía por qué éste tenía que participar o escrutar su labor pública.

Los intereses representados en el aparato de gobierno expresaban los de un grupo, con la exclusión de los restantes. Las políticas públicas no se concertaba, más bien se dictaban.

Negociar y concertar con diferentes grupos era sinónimo de debilidad. El sistema electoral servía para ratificar la selección realizada por el partido oficial que a la vez era controlado por las FFAA. El sistema político de partidos legales era restringido. El centralismo y el verticalismo, con la carencia de participación, eran las formas de expresión territorial del autoritarismo, uno por la presencia de las fuerzas armadas en el aparato de Estado y la vida política y otro por la relación vertical con las unidades administrativas territoriales más cercanas al ciudadano.¹

En esta tradición gubernamental es que se da el conflicto armado, la Constitución de 1983 y las modificaciones introducidas a partir de los Acuerdos de Paz.

Estos cambios se pueden apreciar:

- Primero, en la separación de la Fuerza Armada del ejercicio del poder, reestructuración y redefinición de su papel, así como la disolución de los antiguos cuerpos de seguridad y la creación de otro nuevo bajo autoridad civil;
- Segundo: en la ampliación del reparto y los mecanismos de acceso al poder al modificar el sistema de partidos y el sistema electoral.
- Tercero: los otros dos órganos fundamentales ganan independencia, el Órgano Judicial por medio de mecanismos más amplios de selección y elección, el Órgano Legislativo para su independencia se fundamenta en su composición política.
- Cuarto: todos los órganos especiales restantes contenidos en la Constitución dependen en su elección, por medio de diferentes mecanismos de la Asamblea Legislativa y no del Ejecutivo.
- Quinto: con la interpretación auténtica de tres artículos de la Ley de la carrera militar por parte de la Asamblea Legislativa del 27 julio de 2000 la misma Fuerza Armada gana independencia institucional con respecto al Órgano Ejecutivo al garantizarse la no partidización en los sistemas de ascensos y evaluación.
- Sexto: esta misma situación se experimenta con los gobiernos locales como órganos de gobierno al haberse aprobado la ley del FODES (1997 ¿?) y al estar a la puerta de su ampliación en cuanto al monto y simplificación con respecto a los mecanismos de transferencia, eliminando el remanente control existente por medio del FIS, el ISDEM, la Comisión Presidencial de seguimiento a la inversión, o el Ministerio del Interior.

Puesto en perspectiva se puede apreciar las tendencias en el movimiento de modernización del Estado en su organización política. Se proviene de un Estado autoritario, altamente centralizado y vertical, sin cultura de servicio civil, sin mecanismos de participación y sin acceso a la información pública. Se está en camino, en transición hacia un Estado más democrático, descentralizado, más abierto, participativo y autorregulado. En esta transición se van creando vacíos, incongruencias e insuficiencias en las leyes e institucionalidad. Esta transición será más fluida y menos traumática en la medida que se tenga una visión clara sobre la arquitectura global, macro-figura o el

¹ El autoritarismo, sin embargo, es un fenómeno histórico que no puede ser reducido al militarismo. Dado el caso particular de El Salvador, estos tienden a ser confundidos, sin embargo es una simplificación el pretender que el autoritarismo tiene sus causas en la presencia de la Fuerza Armada en el Gobierno.

diseño de la organización del Estado; de los fines, la misión, y los objetivos de cada órgano. Sin duda alguna esto significará repensar el estado desde su base misma donde se establece su fines y su diseño organizacional.

Efectivamente al analizar las propuestas más importantes que existen a este respecto, parten de la necesidad de revisar los fines y misiones del Estado y de sus órganos. En los últimos cinco años existen varios documentos de análisis que proponen modificación profunda y reingeniería del sistema de órganos y de volver más transparente el desempeño político y administrativo del Estado. En esta dirección las preocupaciones se enfocan en tres aspectos principales:

- a. A modificar las relaciones y forma de representación entre el ciudadano y sus representantes en el gobierno, así como los mecanismos de participación en la formulación de políticas públicas.
- b. A mejorar el sistema de control, balance y fiscalización entre poderes
- c. A mejorar la transparencia administrativa y fiscal en el desempeño de los órganos del gobierno.

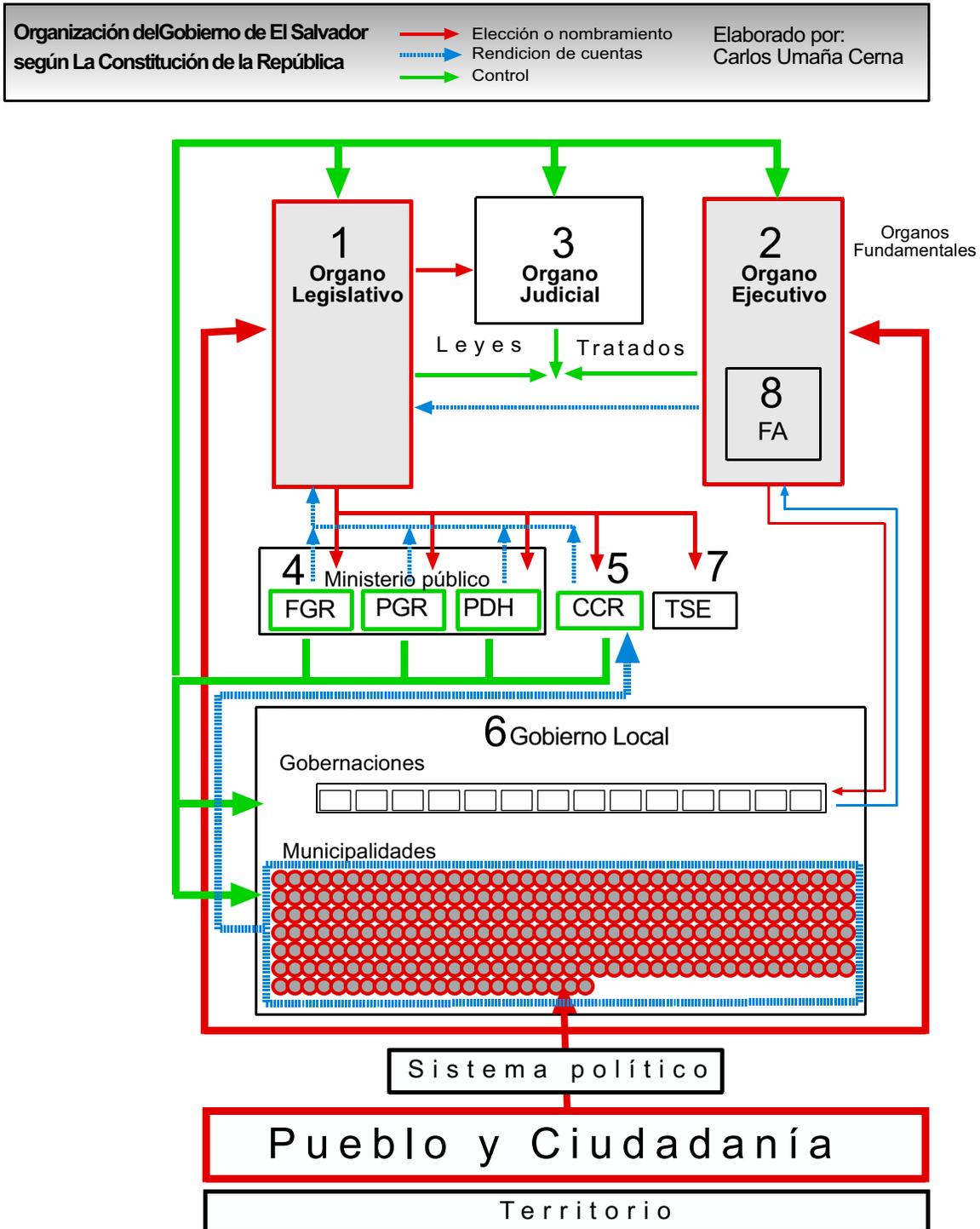
Para analizar la transparencia en el Estado, primero es necesario analizar la transparencia en su relación fundamental entre representante y representado (Transparencia política), luego la transparencia en la administración del Estado ocupando lo cuatro componentes de la transparencia definidos en el marco teórico. Al interior de esta se analizar el sistema de control de balances de poderes, como un elemento mas, para simplificar la exposición.

Según la letra de la Constitución de la República de El Salvador en sus Títulos III y VI la forma de organización del Estado (la relación ente órganos) se puede expresar de la siguiente forma (ateniéndose a los siguientes factores):

- a. Residencia de la soberanía y su forma de ejercicio (sistema político y forma de representación política);
- b. Elección y nombramiento de los titulares de cada Órgano
- c. Rendimiento de cuentas entre órganos
- d. Control y balance entre órgano.
- e. Organismo especializados de control

Ver gráfico a continuación (en Print Layout):

Grafico 1:



3.1. Transparencia política

Transparencia política tal como se ha explicado anteriormente, se refiere a la claridad en la relación política de mando (soberanía) y comunicación entre el ciudadano como el principal y mandante, con respecto al funcionario o mandatario que recibe el mandato. Incluye la claridad del sistema por medio del cual se eligen y representan los ciudadanos, (sistema electoral) estableciendo el grado de comunicación en que se trasmite las voluntades de los mandantes o ciudadanos. Tal como se ha dicho anteriormente el ambiente político más transparente es el más directo, el más cercano, el más libre de las impurezas atmosféricas, que intermedian u obstruyen esta comunicación. Así mismo incluye la claridad de los procesos y mecanismos de como se toman las decisiones políticas, que afectan a todos; al escrutinio y participación que los ciudadanos tienen en ese proceso, especialmente en el proceso de formación de las políticas públicas..

En El Salvador existe un creciente consenso social que el nudo que ata y no permite desencadenar un proceso de mayor transparencia en particular, y de estancamiento en la modernización de El Estado en general se encuentra en:

- a. El sistema político y de representación de los ciudadanos en el gobierno, y del sistema electoral.

En un segundo plano y dependiendo de la anterior, se mencionan, siempre en esta relación entre ciudadano y mandatario:

- b. La centralización del Estado y la actual organización del municipio
- c. La falta de institucionalización de mecanismos formales de participación en la formulación de políticas, proyectos de inversión y leyes.

Sobre el primer aspecto, existen ya en El Salvador una variedad de diagnósticos y propuestas, que abordan el tema de manera directa. Por la calidad del consenso social que estas representan se mencionaran tres:

En primer lugar esta las Bases para el Plan de Nación: Este tema ocupa un lugar privilegiado en la propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo. En el capítulo de los compromisos de todos los sectores de la nación comienza precisamente por los de naturaleza política y más en particular con los temas de *Representatividad Política* y de la *Reforma Electoral* y *Ley de Partidos Políticos*. Así mismo en este orden toca los temas de *Descentralización del poder* y de la *Administración Pública* y la *Redefinición del rol del Estado*.

“2. En El Salvador lo que debemos construir es la relación representante/representado. Se necesita que el representante piense, sienta y actúe como un delegado de la voluntad popular y por consiguiente, el ciudadano pueda saberse y sentirse concretamente representado. Como actualmente no existe esta vinculación, deben buscarse mecanismos de relación que la propicien. Uno de

ellos sería cambiar el sistema de circunscripciones electorales: pasar de una circunscripción departamental a una distrital. En ésta, los distritos electorales están definidos por cantidades acotadas y manejables de ciudadanos con residencias claramente localizables. En este esquema cada ciudadano sabe perfectamente quién es el diputado que lo representa”

En segundo lugar esta la mesa de modernización del Estado en los Temas Claves para el Plan de Nación, coloca las reformas que apuntan a “profundizar la democracia” como primer objetivo a lograr en un Plan de Acción de Modernización del Estado (PAME). Los ocho componentes o líneas de acción propuestos para consolidar el Estado Democrático de Derecho, todos son propuestas directas dentro del ámbito o contenido de transparencia política.²

En tercer lugar esta el Núcleo Generador de la Reforma: Ciudadanización del Sistema Electoral Salvadoreño”, en el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo. Convencidos que los partidos políticos por sí mismos no impulsarán la necesaria reforma política, y de que la reforma electoral es el elemento clave para profundizar la modernización del Estado, un movimiento ciudadano se ha generado para hacer propuestas de ley que modifiquen no solo el sistema electoral si no inclusive las leyes que regulan el sistema político de partidos. Según su documento de propuesta, estos afirman:

“La complejidad de la problemática [de la modernización del Estado] requiere de una priorización de las áreas de abordaje, tomando en consideración los criterios de oportunidad, tiempo y voluntad política. Si aceptamos que el sistema político electoral es el elemento generador primario del sistema de selección de los funcionarios responsables del manejo del Estado, de hecho se transforma en el área prioritaria.”³

Estos proponen que la reforma se debe de orientar con cuatro criterios básicos: Ciudadanización, Representatividad, Simplificación y Transparencia. Sobre esta base se proponen formular a. una Ley General de partidos Políticos claramente orientada a regular y modernizar dichos institutos políticos tocando aspectos tan claves como crear diferentes categorías de partidos, definición de los regímenes internos, coaliciones, cancelaciones, mecanismo de financiamientos, selección de candidatos y elección de mecanismos internos. b. Reforma al código electoral vigente. En esto proponen la ciudadanización de los organismos electorales en los diferentes niveles; representación pluralista en los Concejos Electorales, reformas al sistema de circunscripciones electorales, voto residencial, simplificación de mecanismos de inscripciones de candidatos y escrutinio, regulación de propaganda electoral, voto de residentes en el extranjero, etc. C. Reformas constitucionales orientadas a reestructurar el Tribunal Supremo Electoral, separando sus funciones jurisdiccionales; revisión de los períodos para los cuales son electos los funcionarios, creación del Instituto Nacional Electoral (INE).

² Cfr CND: Temas Claves para el Plan de Nación: PP:86-88

³ Grupo Generador de la Reforma: Ciudadanización del Sistema Electoral Salvadoreño” p.1 Julio 2000

Con respecto a la necesidad de descentralización del Estado, la reforma municipal y la reorganización electoral existe en el país varias propuestas de estrategias y planes de acción, aun esta se encuentra incorporada en documentos del Órgano Ejecutivo como la Secretaría Técnica de Casa Presidencial con los documentos : “Política de descentralización” y “Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo” o La Estrategia Nacional para el Desarrollo Local” del FISDL y aprobada por el presidente Francisco Flores en noviembre de 1999. Por parte de la sociedad civil, en este tema, se puede mencionar la propuesta a la nación de la Red de Desarrollo Local: Hacia la construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado.

Con respecto a la participación en los procesos de formación de políticas públicas, por parte del gobierno existen propuestas al menos indicadas en el capítulo 6 del Plan de Gobierno: La Nueva Alianza “Gobierno efectivo y participativo”, como se verá más adelante. Por parte de la sociedad civil existen propuestas puntuales de creación de mecanismos de participación, mas no propuestas sistémicas y constitucionales que afecten el Estado y su forma de gobierno y que consideren las consecuencias que esto pueda tener en la concepción de una democracia participativa. Por otra parte es necesario señalar que los artículos del Título III, referidos a este tema en particular, no puede ser modificado en la constitución (Art. 248).

3.2. Transparencia en responsabilidades, procedimientos y reglas de los órganos del gobierno

Desde una perspectiva global del Estado, transparencia significaría claridad de los fines del Estado, como organización general y superior de la sociedad, de su relación fundamental que es la que establece con el ciudadano (como origen y fin del Estado) y de cómo se articula a su interior la relación entre *ciudadanía, sistema político y gobierno* para la consecución de sus fines en el *territorio*. En esta concepción, tanto el sistema político como el gobierno, son subsistemas o instrumentos en función de los fines del Estado: el ciudadano, la persona humana.

Con respecto al gobierno, como subsistema o aparato del Estado, la transparencia implica la claridad de cuales son sus límites organizacionales y funcionales con respecto a los demás ámbitos y sectores de la sociedad (la economía, la religión), de cuáles son sus órganos constitutivos y cómo se organizan internamente; de las competencias, roles procedimientos, reglamentos de cada uno de ellos, de cómo se autorregulan (sus controles y contrapesos de poder), pero también de cómo interactúan positivamente para producir sinergia en función de los fines colectivos e individuales para los cuales fueron creados.

La Constitución en su Título VI identifica ocho órganos del gobierno, de los cuales tres los califica como fundamentales: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (Art. 86). En la claridad de relaciones de poder entre los órganos es necesario distinguir cuatro aspectos:

1. Las atribuciones y competencias específicas de cada Órgano
2. Los mecanismos de elección, nombramiento y destitución.

3. Rendición o presentación de informes.
4. Control o fiscalización de las acciones entre órganos.
5. Los organismo especializados de control.

Todos los órganos tienen atribuciones específicas que le definen su naturaleza, pero a la vez tienen funciones de contrapeso y balance de poder entre ellos.

Según la elección y nombramiento de las Presidencias o puestos de dirección de los ocho órganos, son tres los de elección popular, los restantes, son de elección secundaria por la Asamblea Legislativa, con excepción de la Fuerza Armada. A esta última le reconoce el carácter permanente, subordinada al Presidente de la República y la incluye dentro del Órgano Ejecutivo. Todas las elecciones secundarias están a cargo de la Asamblea Legislativa, estableciendo para la destitución el mismo porcentaje de votos que para su elección: Ministerio Público, Corte de Cuentas, Tribunal Supremo Electoral y Corte Suprema de Justicia.

La Rendición de informes de los órganos tienen como destinatario a La Asamblea Legislativa. Esto no se aplica al Tribunal Supremo Electoral ni la Corte Suprema de Justicia.

El Ministerio Público y la Corte de Cuentas de la República según la Constitución tienen por naturaleza atribuciones de fiscalizar, controlar o velar hacia el Estado en general. Adicionalmente, los órganos fundamentales ejercen una labor de control entre ellos. Son ejemplo de control del Ejecutivo hacia el Legislativo, la sanción y el veto de las leyes. En sentido opuesto esta la aprobación o desaprobación de los informes ministeriales, la interpelación de los ministros y funcionarios, la formación de comisiones especiales de investigación y la ratificación de tratados.

En este apartado se analizará solamente la claridad en la delimitación de atribuciones y competencias entre Órganos y al interior de ellos. Los tres restantes aspectos se analizarán en el apartado respectivo mas adelante (rendición de cuentas y controles internos).

Para analizar los puntos críticos de la claridad de las atribuciones y competencias de los Órganos, de los procedimientos y las leyes, es necesario precisar y delimitar los siguientes aspectos:

- a. Mezcla de atribuciones jurisdiccionales con administrativas o técnicas.
- b. Mezclas de funciones ejecutivas con contraloras.
- c. Competencias nacionales sobrepuestas a las locales.
- d. Falta de delimitación de áreas funcionales operativas
- e. Confusión en unidades territoriales.
- f. Régimen administrativo vrs cargos políticos: reparto de claves y cotos políticos.
- g. Falta de coherencia y codificación en las leyes y reglamentos.

- h. Ausencia de transparencia en procedimientos y estándares de prestación de servicios.

Para analizar los problemas de transparencia en estos elementos es necesario establecer ciertos principios de partida. En la teoría de separación de poderes y de controles y balances, se espera que todos los órganos de gobierno están en la obligación de rendir cuentas públicamente, así mismo ningún órgano esta libre del control y de contrapesos de poder y en tercer lugar los organismos de control deben ser independientes y especializados para garantizar su imparcialidad y credibilidad.

3.2.1 Mezcla de atribuciones jurisdiccionales con administrativas o técnicas

Existen tres órganos donde se identifican como problemas fundamentales para su desempeño el que ejerzan de una forma combinada sus funciones jurisdiccionales con las de carácter técnico o administrativas, porque esto no permite un claro desempeño en ninguna de las dos funciones, y oscurece el proceso de toma de decisiones o la transparencia en la función jurisdiccional.:

La Corte Suprema de Justicia

Por un lado la CSJ al tener funciones administrativas descuida sus funciones jurisdiccionales. El Jefe de Comunicaciones de la misma Corte estima que el Presidente de la CSJ dedica el 80% de su tiempo a dar audiencias para resolver problemas de personal, solicitudes de empleo o problemas administrativos. Esto trae consecuencia el retardo en su función principal de administradora de justicia.

Por otra parte, la CSJ al tener directamente la administración del Órgano Judicial, gana independencia con respecto a otros órganos, por ejemplo el Ejecutivo, no permitiendo la manipulación de la justicia. Sin embargo este mismo argumento lo esgrimen los jueces con respecto a la CSJ. Al tener concentrada la administración la Corte premia o castiga con los recursos a los diferentes juzgados, teniendo la capacidad de poder influir en la independencia de las cámaras y tribunales, en la independencia constitucional del ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces.

Así mismo, la Corte tiene bajo su dependencia tres secciones muy importantes de control: la Sección de Probidad, el Departamento de Investigación de la Carrera Judicial y la Sección de Investigación Profesional (de la abogacía). En opinión de algunos jueces y magistrados del CNJ, la Corte puede coartar la independencia jurisdiccional de los jueces por medio del departamento de la carrera judicial.

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la más importante cuestión a separar de la CSJ, es la amenaza constante que recae sobre los abogados y sus organizaciones que critican al Órgano Judicial. La CSJ, ejerce un control directo de la sociedad civil, especialmente en aquellos que pueden ser más críticos de forma individual o gremial, como son las asociaciones de abogados, al tener el control de esta sección que evalúa el desempeño

profesional. Efectivamente todos los abogados conocen casos de castigos por parte de la Corte ante actitudes críticas, y es muy conocido en el país el caso del Dr. Arturo Méndez Azahar. Entre los abogados existe un temor reverencial hacia la Corte, mas que un respeto por la dignidad de su cargo.

La Corte de Cuentas de la República

Con la entrada en vigencia de la Ley de la Corte de Cuentas de la República (Octubre 1995). Se instituyó el sistema nacional de control y auditoria de la gestión pública, el cual le establece a la CCR, las funciones de control y auditoria posterior externa y el control jurisdiccional (juicios de cuentas). Así la Corte de Cuentas tiene funciones técnicas a nivel de control y de auditoria de la hacienda pública, pero a la vez tiene las jurisdiccionales (facultad de juzgar). Su atribución de juzgar la realiza por medio de las Cámaras de Primera y Segunda instancia donde se realiza el juicio fiscal a los funcionarios públicos tomando como base los informes de auditoria que la misma Corte de Cuentas elabora como entidad auditora.

“La Corte de Cuentas durante el proceso emite resoluciones respecto a las responsabilidades de carácter administrativo y patrimonial y remite a la Fiscalía General de la República informe sobre los indicios de responsabilidad penal; esta atribución, hoy día ha sido cuestionada desde el punto de vista técnico, porque convierte en juez y parte al organismo de control y pone en entredicho la imparcialidad de los juicios que emite, por la relación funcional entre la función contralora y juzgadora de la institución.”⁴

El Tribunal Supremo Electoral

El TSE tiene las funciones operativas de organizar y desarrollar el proceso electoral y a la vez tiene funciones jurisdiccionales como máximo tribunal en materia electoral. Por otra parte los magistrados son miembros representantes de partidos, en tal sentido se convierten en jueces y partes. El TSE no tiene la solvencia e independencia para juzgar el proceso ni el resultado, ya que en el proceso se juzgan a ellos mismos como institución y en la segunda, como resultado, no tiene la imparcialidad por ser miembros de los principales partidos.(Art. 208). En caso de conflicto e impugnaciones los procesos carecen de transparencia y se resuelven por arreglos políticos.

3.2.2 Mezcla de funciones ejecutivas con contraloras

En la década de los noventa por los procesos de privatización y reformas institucionales han aparecido nuevos órganos contralores o se han reformados algunos ya existentes, dentro de la esfera del Órgano Ejecutivo. Tal es el caso de la cinco Superintendencias y la Dirección de Defensa del Consumidor.

⁴ Pedro Salamanca y otros Pág. 57.

Estos organismos contralores tienen por lo general la función de vigilar o controlar el cumplimiento de la ley de los actores privados en ciertos campos específicos del mercado (superintendencias) o en general vigilar el cumplimiento de normas y obligaciones o vigilar las cantidades y calidades del producto defendiendo a los usuarios, del consumidores o inversionistas. Todas las Superintendencias tienen en sus misiones expresas la defensa del consumidor o del usuario.

Con diferentes estatus, todos estos organismos contralores, las cinco superintendencias y la DPC, dependen del Órgano Ejecutivo. Esta dependencia genera dos tipos diferentes de problemas.

Primero en cuanto que el Ejecutivo es contralor y controlado. En muchos casos, como por ejemplo en los servicios públicos, el Órgano Ejecutivo se convierte en su propio controlador. Según el Comité de Defensa del Consumidor (privado), organismo de la sociedad civil, el 60% de las denuncias que reciben tienen que ver con los servicios públicos.

En segundo término estos organismos contralores pierden independencia funcional y política ante el Ejecutivo, en sus atribuciones contraloras. El caso más sobresaliente en esta área ha sido la privatización del Canal 8 por parte de la SIGET y la oposición de la de cierta corporación privada de televisión y la subsiguiente destitución del Superintendente.

Para la modernización y transparencia de mercado, es necesario la mayor independencia e imparcialidad de los órganos contralores y arbitrales, así como la claridad de reglas al respecto. En la actualidad todas las superintendencias tienen fuertes críticas públicas de la sociedad civil por materia de carecer de autonomía, transparencia e independencia, en sus resoluciones, y desempeño y falta de claridad de reglas.

3.2.3 Competencias nacionales sobrepuesta a las locales

Aquí existen problemas a dos niveles. Por un lado de las concepciones, funciones y relaciones globales entre dos tipos de órganos constitucionales, y luego sobre funciones particulares y específicas.

En los documentos del Órgano Ejecutivo en lo que refiere a materia de desarrollo local, este se atribuye funciones sobre los órganos municipales que la constitución no le faculta. Así por ejemplo se da en la Estrategia Nacional de Desarrollo Local⁵. Se persigue que una entidad del ejecutivo sea el ente rector de las políticas gubernamentales del desarrollo local. Así mismo el Órgano Ejecutivo se atribuye funciones contraloras o supervisoras sobre los municipios de las normas y políticas que él ha definido⁶.

⁵ GOES: Estrategia Nacional de Desarrollo Local Pag 15

⁶ GOES: Política de descentralización. Pp. 6 y 7.

La definición de relaciones y delimitación de funciones entre funcionarios de diferentes órganos constitucionales no es competencia del Ejecutivo, si no más bien del Legislativo, según lo establece la misma Constitución:

“Arti.131.. 21º Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta constitución no se hubiera hecho;”

Según lo establece la Constitución, los municipios con respecto al Órgano Ejecutivo, son autónomos en lo económico, técnico y administrativo y se rigen por el Código Municipal, el cual establece los principios para su funcionamiento y ejercicio de sus facultades autónomas (Art. 203).

Los municipios colaborarán con el Órgano Ejecutivo en los planes de desarrollo regional y nacional, pero en materia de desarrollo local, es lo contrario, son las instituciones nacionales las que deben de “colaborar” con las autoridades municipales. En la práctica el Órgano Ejecutivo sigue tratando de normar y decidir en el ámbito local del desarrollo. La lentitud del proceso de descentralización y transferencia de competencias y recursos solo se explica por razones de carácter político resabios del centralismo.

La palabra de “supervisor y rector” del desarrollo local podrían ser aceptables si se refieren a las otras entidades del Gobierno Central u Órgano Ejecutivo, en las acciones que ejecutan en el ámbito local en la fase de transición del proceso de descentralización pero no pueden aplicarse a los municipios. Según la Constitución el gobierno central recibirá el apoyo de los municipios en sus planes de su ámbito y viceversa, esto es muy diferente a pretender dirigirlos o normarlos..

Sobre las funciones particulares, en esto existen sobreposiciones de funciones entre lo local y lo nacional, en los ámbitos de competencias. Existe necesidad de que para cada ámbito y secretaría de Estado se delimiten las competencias municipales y centrales.

Según la Oficina de Planeamiento del Area Metropolitana OPAMMS , existe en este punto tanto duplicidad, contradicciones y vacíos en las competencias. Los puntos en los cuales tiene mayor conflicto con el gobierno central son:

- a. Usos y regulación de los espacios públicos (parques, calles, aceras, etc.).
- b. Usos de suelo (Esto con otros municipios, no del AMSS).
- c. El transporte público
- d. Saneamiento
- e. Servicios de drenaje.
- f. Desechos hospitalarios

3.2.4 Falta de delimitación de áreas funcionales operativas

Esto hace referencia a la sobreposición de responsabilidades y vacíos que existen entre entidades operativas de un mismo órgano (Secretarías de Estado) o entre Órganos por

falta de delimitación clara de los ámbitos de competencias. Esto es una deficiencia sobre todo ante los problemas críticos, ninguna institución se quiere hacer responsable, y estos se agravan o languidecen.

Por ejemplo en el área de desarrollo territorial, reclaman responsabilidad y se sobreponen las funciones del FISDL, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano VMVDU, el Ministerio del Interior, el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN y el Ministerio de Agricultura MAG. Similar situación ocurre con el saneamiento ambiental, donde se agrega el Ministerio de Salud y las Municipalidades.

Esto mismo ocurre a nivel técnico sobre los organismo a ser controlados entre las Superintendencias y la CCR.

“También se considera una limitante el hecho que tanto la Corte de Cuentas y algunas Superintendencias fiscalicen por mandato legal las mismas entidades, por ejemplo el ISSS, INPEP, FIGAPE, Fondo Social para la Vivienda para mencionar algunos; este hecho genera contrariedades, dualidad de funciones y esfuerzos que limitan su funcionamiento.”⁷

Esta misma posición sucede entre la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Familia (y dentro de esta con el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor ISPM) del Órgano Ejecutivo en cuanto a la protección de la familia y los menores. Las atribuciones y competencias son casi las mismas.

Son atribuciones de la Procuraduría General de la República según la Constitución en el artículo 194 II. 1º : “Velar por la defensa de la familia y de las personas e intereses de los menores y demás incapaces”.

Esto mismo ocurre entre los Concejos departamentales de Alcaldes y los Gobernadores departamentales.

3.2.5 Confusión en unidades territoriales

El problema aquí se da en dos ámbitos. El primero se refiere a la organización espacial operativa, regionales y subregionales que aplican los ministerios y los órganos de gobierno. Por ejemplo, la DYGESTYC junto con el IGN son la autoridad en esta materia, sin embargo, debido a diferentes causas no existe un ente realmente normador que unifique las unidades territorial por ley. Por ejemplo, lo que esta definido por ley que es el Area Metropolitana de San Salvador, no es respetado por el Gobierno Central en sus diferentes entidades y Secretarías de Estado, comenzando por la misma DIGESTYC, en el Programa de Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. La Organización de distritos escolares del Ministerio de Educación o la regionalización del MAG no respeta la organización política administrativa del país. Las regionalizaciones son diferentes

⁷Salamanca, Pedro y otros: Modelo de Organización del control estatal ejercido por los organismos fiscalizadores en El Salvador. Pag. 64.

según cada ministerio: Para el MINED es diferente que para el Ministerio de Salud. Esto significa que cuando se esta comparando datos entre departamentos o regiones o áreas urbanas y rural, cada uno se esta refiriendo a ámbitos espaciales que no coinciden entre si, y a universos de población diferentes, haciendo imposible de procesar y agregar información, y distribuir recursos nacionales de forma objetiva y transparente en función de estos datos.

Similar situación ocurre entre el área urbana y rural y las unidades territoriales. En principio por carecerse de la categoría de “aldea” se confunde una categoría territorial con una categoría de asentamiento humano (cantón). Usualmente según el tamaño del asentamiento concentrado se ocupan las categorías de: caserío, aldea, pueblo, villa, ciudad. En El Salvador debido a que no existen parámetros claros con base a números de viviendas y población, estas categorías de asentamientos no reflejan realidades objetivas. Se puede encontrar villas de mil personas como de 10, 000. Lo mismo pasa con los pueblos y ciudades. Esto ocasiona serios problemas para la planificación territorial y el desarrollo local, tanto del gobierno como de la sociedad civil.

3.2.6 Régimen administrativo vrs cargos políticos: reparto de claves y cotos políticos

Aunque por medio de la Constitución⁸ y la Ley de Servicio Civil se establece claramente cuales son los cargos políticos y de confianza y cuales están comprendidos en la carrera administrativa, estas disposiciones son flagrantemente violadas y de forma pública en casi todos los órganos del Estado. Sobresalen por su extrema partidización o politización el Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Cuentas de la República. En el primero existe un sistema de claves por medio de los cuales cada partido tiene una cuota de reparto de los puestos y en la segunda que es abiertamente reconocido como una coto exclusivo para el PCN.

Este sistema de reparto, y de mecanismos de propuestas de candidatos entre las mismas filas de los partidos principales es el que contamina todos los órganos de elección secundaria, a partir de la Asamblea Legislativa. Esta produce una metástasis de la malas practicas partidarias hacia el conjunto del aparato estatal. El problema que aquí se ha identificado es que si bien es cierto que se avanzó contra el centralismo y el autoritarismo al quitarle la capacidad de nominación y propuesta al Órgano Ejecutivo, ha sido un error haber atribuido ambos aspectos a la Asamblea, la propuesta y la elección, y no haber elevado los requisitos profesionales. Esto es particularmente cierto con todos los organismos de control.

⁸ Constitución de la República de El Salvador CRES, Art. 218 y 219.

3.2.7 Falta de coherencia y codificación en las leyes y reglamentos

Las contradicciones, vacíos y sobreposiciones de las competencias se extienden a los procedimientos y estipulaciones contenidas en las demás leyes y reglamentos. El origen de los problemas que aquí se identifica es la transformación y transición de la sociedad, la economía y del Estado que han vuelto obsoleto e insuficiente el Derecho. En este aspecto la Asamblea Legislativa ha carecido de una estrategia de modernización del derecho como cuerpo de leyes. La desactualización e incoherencia del derecho y de la labor legislativa en todas las áreas es la fuente generadora del desorden jurídico. Una de las funciones principales del Estado, la de legislar, se realiza de forma inconexa y asistemática.

“ La labor modernización del derecho como reforma legal, es una responsabilidad que compete a la Asamblea Legislativa de forma urgente. Sin embargo para esta tarea, carece de un plan de trabajo con una clara comprensión y sentido estratégico e indicadores. Ya anteriormente se han preguntado ¿Quién controla la productividad de la asamblea Legislativa? ¿Quién evalúa la pertinencia y relevancia de su labor legislativa? ¿Qué indicadores existen de su labor?

“De nuevo se plantea la necesidad de crear mecanismos e indicadores que informen al ciudadano de la labor de sus funcionarios. El concepto en inglés de *accountability* en la actividad el Órgano como confiabilidad basada en rendir cuentas al pueblo, debe ser una preocupación diaria de los diputados en su labor legislativa”⁹

Muchos juristas y abogados constitucionalistas son drásticos al señalar la responsabilidad de la Asamblea Legislativa. Según ellos, la Asamblea al legislar sin tino, crea más problemas y contradicciones legales de las que pretende solucionar, y constantemente tienen que estar reformando las mismas leyes que ellos han creado, debido a los vacíos, contradicciones y el estilo de legislar. Esta misma opinión es sostenida desde hace muchos años (1990) por otros estudiosos de la codificación de las leyes salvadoreñas, y desde la fecha se ha avanzado pero muy poco, en resolver este problema.

" La legislación del Estado es muy copiosa, en la mayor parte de casos particulares, incoherente y aún contradictoria; y muchas veces nada conforme a los principios establecidos. Se ha legislado hasta el prurito y sin tino ni orden; es, por decirlo de una vez, una legislación miscelánea y en la mayor parte inútil y aún perjudicial".

" La nueva regulación no se refiere siempre a nuevas situaciones, sino comúnmente a situaciones reguladas con anterioridad ante la necesidad de adaptar las normas que las rigen a la dinámica social cambiante, y dicha adaptación significa, con demasiada frecuencia, desarmonía entre dos cuerpos legales. Los períodos de intensos cambios sociales, económicos y políticos traen consigo

⁹ Umaña Carlos: Diez tesis para la modernización del Estado. Pag. 34.

verdaderas avalanchas legislativas, cuantitativamente consideradas, casi siempre leyes de emergencia, de carácter temporal, elaboradas con precipitación e indefectiblemente inarmónicas con el resto del ordenamiento jurídico. La época que atraviesa El Salvador es un claro ejemplo de ello".¹⁰

La falta de transparencia en las responsabilidades entre los órganos del Estado en tal sentido provienen de la Asamblea Legislativa.

3.2.8 Ausencia de transparencia en procedimientos y estándares de prestación de servicios

El sector público (al margen de su dimensión política y jurídica) es una rama económica que produce bienes económicos denominados servicios gubernamentales, mas allá de aquellos servicios públicos que puedan ser privatizados. Estos servicios son tales como la emisión de documentos, otorgamiento de permisos, de aduanas, seguridad pública, educación, justicia, generación de información estadística, trámite de cualquier tipo etc. Comprende al menos tres tipos: Producción de servicios, generación de información, trámites administrativos (permisos, títulos, documentos, etc.). En la prestación de estos servicios o en su vinculación con el ciudadano no existe ninguna normativa que las regule, de forma que el ciudadano sepa claramente cual es el procedimiento y los tiempos en el cual se le resolverá. Usualmente se esperaría que estén claramente reglamentados e identificados en cada oficina y especialmente los servicios de información pública. Esto sin embargo no existe. La modernización de los procedimientos debería de incluir la identificación los tiempos y procedimientos haciéndose del conocimiento público a la entrada de cualquier oficina.¹¹

Como esta es una actividad monopolizada por el Estado, se presta a las mayores arbitrariedades si no existen reglamentos, estándares y mecanismos de control y queja. En este rubro solo existen ideas y proyectos al nivel del Órgano Ejecutivo. En ciertas oficinas nuevas del Ministerio de Economía y de las Aduanas en el Ministerio de Hacienda ya se tienen experiencias exitosas a este respecto. Sin embargo en el resto de las oficinas publicas, la atención al publico es de carácter tradicional.¹²

3.3. Rendición de cuentas y Órganos de control

La doctrina sobre la separación, control y balance entre poderes del Estado proviene en la (época moderna) del pensamiento iluminista. Destaca en su creación los aportes del Barón de Montesquieu, Juan Jacobo Rousseau y Locke. En los EU fue James Madison el

¹⁰ Vidales, Roberto. **Índice de la Legislación Salvadoreña Vigente**. Talleres Gráficos UCA, San Salvador, 1991. Pág.11

¹¹ Usualmente en el derecho administrativo esto se encuentra reglamentado. Vease por ejemplo en España el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano (BOE 04.03.1996)

¹² En la Secretaría Técnica existen proyectos y propuestas de modernización en este rubro.

intelectual más sobresaliente en este campo, prestándole especial atención a los controles y balances entre poderes (Checks and Balance).

Esta doctrina ampliamente aceptada y vista como fundamento de la democracia actual parte que la distribución del poder entre diferentes ramas del Estado y el mutuo control y rendimiento de cuentas, tiene el propósito de prevenir la concentración del poder en un solo grupo de individuos e intereses, o que un determinado Órgano domine todo el sistema del Estado. Esto significa la distribución de atribuciones y competencias en diferentes partes y luego un control o fiscalización mutua para que existe un sistema de pesos y contrapesos entre ellos.

Usualmente cuando la arquitectura del sistema es deficiente, cuando este sistema de balances y controles de poderes no ha establecido mecanismos que lo agilicen y lo vuelven dinámico, ha derivado en el estancamiento de las decisiones y consensos, con la subsiguiente crisis del sistema como un todo.

En la teoría del Estado moderna tan importante como la separación de poderes y el sistema de rendimiento de cuentas, es encontrar mecanismos que vuelvan dinámico el sistema y no produzcan su inmovilidad y retroceso.

En la teoría moderna de sistemas, los modelos con varios puntos de poder, son denominados sistemas multipolares, definido como entidades constituidos por varios polos o subsistemas(órganos de gobierno) dominantes, que comparten su dominio con otros subsistemas. Al tratarse de sistemas que buscan el equilibrio dinámico y no el estático, las característica más importante es que sus órganos no solo están constantemente interactuando sino también que el Estado como sistema, como resultado de esta constante interacción sufre modificaciones, observándose diacrónicamente diferentes etapas de desarrollo del sistema. Visto de forma sincrónica, los “estados del sistema”, o las “etapas del Estado” son descripciones de las competencias de los diferentes Órganos y sus relaciones de poder en un momento determinado, indicando como sistema cual es la situación del Estado en esa etapa.

Las relaciones y competencias entre Órganos puede y en efecto cambia, creando nuevos niveles de equilibrio.

En la práctica en América Latina el Estado real ha sido lo contrario, este se ha caracterizado en el pasado por un poder Ejecutivo de amplias facultades de facto o normado en las leyes, y con potestades de control por sobre los demás órganos. En términos efectivos por la inexistencia de balance de poderes, con una carente autonomía del poder Legislativo y Judicial, y por una subordinación y falta de autonomía de los niveles regionales y locales al gobierno central.

Esta centralización del poder en el gobierno tenía a la vez como contraparte en el sistema de partidos, la existencia de una agrupación política dominante o hegemónica, en un contexto de un modelo económico excluyente, una estructura social jerarquizada vertical y corporativa, con una brecha social y población donde existen reducidas élites con altos

niveles de vida frente a amplios sectores excluidos, marginados y pobres; con un desarrollo territorial desequilibrado y polarizado entre lo urbano y lo rural, entre las regiones; entre la metrópolis y el interior. Estos desequilibrios y centralismo social y económicos son los que explican la falta de balances entre poderes en lo estatal.

Para analizar el problema de la rendición de cuentas y controles internos es necesario considerar los cambios constitucionales en El Salvador en el sistema de órganos distinguiendo como punto de partida los siguientes aspectos:

1. La relación primaria de control y rendición de cuentas es entre el Estado y el ciudadano, entendido que el Estado es un medio y que el ciudadano es su origen y fin último. Esta relación primaria se expresa por la capacidad de deposición y elección del pueblo. Esta relación primaria no solo se debe expresar eventualmente por medio de las elecciones, sino constantemente por medio del control y participación ciudadana, en la toma de decisiones de los órganos.
2. Existen mecanismos de control y **rendición de informes** entre los órganos fundamentales del Estado. Cada órgano a parte de su función primaria, tiene una función secundaria de fiscalización o control de las decisiones y funciones del otro. Parte de este control, es la rendición de informes. En El Salvador el destinatario de los informes de los órganos de gobierno es la Asamblea, como intermediario institucional hacia el destinatario final, la ciudadanía. El espíritu democrático es informar al pueblo por intermediación de la Asamblea Legislativa. La rendición de informes busca volver transparente la gestión de cada órgano ante el pueblo.
3. Existen órganos especializados cuya función central es el **control**. En El Salvador existen dos órganos constitucionales cuya función es expresamente el control: El Ministerio Público y la Corte de Cuentas de la República. Adicionalmente existen otras entidades del Estado, al interior de otros órganos, que ejercen funciones de control, como las Superintendencias y la Dirección de Defensa del Consumidor.

Para el tema de transparencia pública, es de particular importancia tanto los mecanismos de rendición de informes entre órganos así como los organismos especializados de control. El sistema de rendición de cuentas, entendido como presentación de informes de trabajo, esta orientado hacia el pueblo por conducto de la Asamblea Legislativa. En cambio el control financiero y administrativo esta concentrado en la Corte de Cuentas de la República; y la fiscalización o control general del cumplimiento de las leyes se encuentra como función en el Ministerio Público.

El poco respeto que existe en El Salvador a las leyes nace de la debilidad y falta de independencia de los órganos contralores encargados de hacerla cumplir

3.3.1 Rendición de informes

En la mayoría de casos la Asamblea Legislativa es la entidad constitucionalmente establecida para recibir los informes de los órganos del Estado.

Están obligados a presentar informes de labores anualmente a la AL, los siguientes órganos:

- a. Órgano Ejecutivo:
 - El presidente por medio de sus ministros (Art. 168. 6º y 7º).
 - El presidente del Banco Central de Reserva (Art. 131.36º)
 - El ministro de Hacienda el Informe Complementario (Art. 168. 6º)
 - Superintendencia de Pensiones
 - Superintendencia de Valores
 - Superintendencia de energía y telecomunicaciones (via M. Economía)
- b. El Ministerio Público
 - FGR: El Fiscal General de la República (Art. 131.36º)
 - PGR: El Procurador General de la República (Art. 131.36º)
 - PDDHH: El Procurador para la Defensa de Derechos Humanos (Art. 131.36º)
- c. CCR: El Presidente de la Corte de Cuentas de la República (Art. 199)

En cambio los Concejos Municipales están obligados a rendir cuentas circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República (Art. 207).

Art. 207.-..... { Los Concejos Municipales administrarán el patrimonio de sus Municipios y rendirán cuenta circunstanciada y documentada de su administración a la Corte de Cuentas de la República.
La ejecución del presupuesto será fiscalizada a posteriori por la Corte de Cuentas de la República, de acuerdo a la ley. }

No están obligados constitucionalmente a presentar o rendir informe de labores, ante ningún otro órgano:

- El Órgano Judicial
- El Tribunal Supremo Electoral.
- La Asamblea Legislativa

Con respecto al Órgano Ejecutivo, es atribución de la AL.(Art. 131-18º) recibir el informe de labores que debe de rendir el ejecutivo por medio de sus ministros y aprobarlo o desaprobarlo.

“Art. 168.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

6o.- Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal.

Si dentro de esos términos no se cumplieren con estas obligaciones, quedará por el mismo hecho depuesto el Ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República inmediatamente, para que nombre el sustituto. Este presentará dentro de los treinta días siguientes el informe correspondiente. Si aún en este caso no se cumplieren con lo preceptuado, quedará depuesto el nuevo Ministro;

7o.- Dar a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le pida, excepto cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, el Presidente de la República deberá advertirlo, para que se conozca de ellas en sesión secreta;”

Adicionalmente la AL puede interpellar a los ministros y a los presidentes de las instituciones autónomas (Const. Art.131 y 132) y nombrar comisiones especiales de investigación sobre tema de interés público o nacional. Antes estas comisiones especiales, todos los funcionarios públicos están obligados a informar y colaborar. La comparecencia y declaración es de carácter obligatorio¹³.

De manera especial, una vez que el presidente de la CCR haya presentado su informe a la Asamblea (Cost. Art. 199) se practicará a la Corte de Cuentas de la República una auditoría externa por una firma seleccionada por la Asamblea Legislativa. Así mismo, la

¹³ **Art. 131.-** Corresponde a la Asamblea Legislativa:

18o.- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo;

32o.- Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones;

34o.- Interpellar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones Oficiales Autónomas;

36o.- Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador;

Art. 132.- Todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de Instituciones Oficiales Autónomas y los miembros de la Fuerza Armada, están en la obligación de colaborar con las Comisiones Especiales de la Asamblea Legislativa; y la comparecencia y declaración de aquéllos así como las de cualquier otra persona, requeridas por las mencionadas comisiones, serán obligatorias bajo los mismos apercibimientos que se observan en el procedimiento judicial. Las conclusiones de las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán los procedimientos o las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado sea comunicado a la Fiscalía General de la República para el ejercicio de acciones pertinentes.

Corte esta en la obligación de presentar a la Asamblea copia de todo informe de auditoría que esta le requiera (Art. 112 Ley de la CCR).

Art. 199.- El Presidente de la Corte de Cuentas rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal.

El incumplimiento de esta obligación se considera como causa justa de destitución.

Desde que se aprobó la nueva ley de la CCR en agosto de 1995, nunca se ha practicado dicha auditoría externa. Este es un elemento que afecta directamente la imagen de este organismo contralor y de la AL.

Ordinariamente, los informes de labores son considerados documentos formales y mas bien promocionales con escaso o poco valor real o efectivo para poder evaluar el desempeño de cada secretaría de Estado. En la presentación de informes los diputados no pueden preguntar o comentar dicha presentación, y regularmente esos informes, pasan a las comisiones donde son aprobados como cuestión de trámite. Han existido dos excepciones, en la aprobación que más bien confirman la regla: La Superintendencia de Pensiones (97 y 98) y el Ministerio de Medio Ambiente y RRNN. La no aprobación solo tiene un significado moral. Esto se aplica así mismo a los informes presentados por los restantes órganos de Estado.

Estos informes podrían en una sana perspectiva ser un instrumento valioso de referencia y estudio para investigación y evaluación si se realizaran profesionalmente y con la voluntad de cumplir el espíritu de la constitución de informar al pueblo. Asi mismo estos informes deberían ser auditados por la CCR y la Sociedad Civil. El control social a los ministerios encontrarían en este ámbito uno de las máximas funciones.

La lógica de la rendición de cuentas es que los órganos de elección secundaria rinde cuenta a quien lo elige. Sin embargo se espera que todo los órganos tenga institucionalizado mecanismos de rendición de cuentas y que estos sean auditados por el órgano contralor o por entidades privadas. Esta rendición de cuentas debería de abarcar en especial a los diputados (mas allá de las elecciones); a la CSJ y al organismo electoral. El principio es que todo mundo rinde cuenta y este informe es auditado por organismos contralores independientes.

3.3.2 Órganos de control y fiscalización

De manera general el control es definido como la comprobación, verificación, vigilancia e inspección del desempeño o cumplimiento de las atribuciones y competencias de una entidad con respecto a una norma o conjuntos de normas establecidas. El control contiene: a. el establecimiento del plan, norma o ley, que sirve de parámetro; b. la

medición, análisis o evaluación que persigue comparar lo realizado contra lo estipulado en la norma, y c. la corrección. La finalidad última de control es la vigilancia o el cumplimiento del plan, la norma o ley.

Ordinariamente el término fiscalizar es un sinónimo del control pero de un ámbito más reducido, es el control de la ley o de la hacienda pública. Fiscalizar también se define como controlar con rigor. En otros países se ocupa el término de procurador para significar el papel que tiene el fiscal en El Salvador¹⁴.

En las ciencias administrativas el control es definido de la siguiente forma:

“ La función administrativa de control es la medición y corrección del desempeño a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la empresa de los planes ideados para alcanzarlos. Es una función de todo administrador, desde el presidente hasta los supervisores de una compañía. Las técnicas y sistemas de control son básicamente los mismos más allá del que sea el objeto de control. Dondequiera que se le encuentre y sea cual sea el objeto de control, el proceso básico de control implica tres pasos: 1) establecimiento de normas, 2) medición del desempeño con base en esas normas y 3) corrección de las variaciones de normas y planes. Existen diferentes tipos de normas, aunque todas ellas deben señalar desviaciones en puntos críticos.”¹⁵

Se entiende que la norma es el parámetro del control. Ejemplos de normas son: Plan, presupuesto, leyes, valores, declaraciones de derechos, contratos.

Los dos órganos constitucionales encargados del control (externo) son el Ministerio Público y la CCR.

El Ministerio Público tiene como atribución defender los intereses de la sociedad y el Estado, vigilando y procurando el cumplimiento de la ley. Controla, vela, promueve, procura o fiscaliza que las entidades (personas jurídicas) y personas cumplan la ley.

La Corte de Cuentas de la República, según la Constitución, fiscaliza la Hacienda Pública en General y el Presupuesto en General. Según la ley de la CCR, audita (control externo posterior) la gestión o administración de los recursos públicos, tomando en cuenta planes y resultados. Esto incluye la auditoría financiera y operacional.

Se entiende que todos los administradores públicos tienen la obligación de control y el cumplimiento de la ley y que cada entidad pública tiene sus mecanismos de control interno. Aún el mismo Presidente de la República tiene también funciones de control entre sus atribuciones (Art. 168 numerales 1º y 15º). Sin embargo, este capítulo se

¹⁴ Esto mismo sucede con el termino procurador. Procurar: Poner el interés, diligencia y los medios necesarios para conseguir algo o facilitar determinada cosa a alguien. Procurador: el que procura, el que cuida que algo se cumpla o lleve a cabo.

¹⁵ Koontz, Harold/ Weihrich, Heinz: **Administración una Perspectiva Global**, Mc Graw Hill, México, 1998. 11ª. Edición. Pág. 654

refiere a los órganos constitucionales cuya función central es el control, y tiene esta función sistémica hacia el Estado o hacia la sociedad.

Existen sin embargo entidades públicas que hacen función de control externo gubernamental, y que no es de carácter interno a cada entidad. Estas entidades de control para su real ejercicio deben de estar en ámbitos de independencia, sin embargo están sumergidas al interior de otros órganos, perdiendo una de las condiciones básicas del control efectivo, su independencia. En un análisis macro es necesario identificar estas anomalías en función de una arquitectura estatal equilibrada y transparente.

Corte de Cuentas de la República

En la Ley de la Corte de Cuentas de la República existe una concepción más completa, moderna y sistémica del papel de la CCR, que en la propia constitución. La Corte según la ley es el organismo superior de control administrativo, operacional y financiero de la actividad del Estado. Están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público *y sus servidores*, sin excepción alguna. La jurisdicción de la corte alcanza a cualquier entidad que reciba recursos o privilegios del Estado. Tal es el caso de los partidos políticos.

La competencia de la Corte se define como “ el control externo posterior de la gestión pública”. Así mismo la corte es la entidad rectora y normadora de todas las actividades y entidades que realizan control interno y auditoría gubernamental, al haberse instituido el “Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública”.

Sin lugar a duda la nueva Ley de la CCR de agosto de 1995 puede ser calificada de moderna e integral. Por el contrario, la CCR a cinco años de haberse aprobado dicha ley sigue siendo una de las entidades más atrasadas, ineficiente y oscuras del sector público.

Dada la visión comprehensiva de su papel como control operacional y administrativo de la gestión, la Corte es uno de los elementos claves de la modernización del Estado y de su funcionamiento transparente.

Por ejemplo con las atribuciones y funciones en el Artículo 5 numeral 3º, la Corte esta en la obligación de examinar y evaluar los resultados alcanzados, la legalidad, eficiencia, efectividad, y economía de la gestión de cada órgano. Esto se tendría que aplicar de manera específica y obligatoria al informe anual que estos presentan a la Asamblea Legislativa. Si al menos esta función la cumpliera la CCR su contribución a la transparencia, modernización y funcionamiento del Estado sería inmensa. Sin embargo, aunque la CCR tiene un nuevo marco jurídico que redefine y amplía sus funciones, esta ha seguido en lo fundamental en un marco estrecho de desempeño limitándose al control financiero y contable de la gestión pública.

La Corte y la Ley es el ejemplos más comun que se citan del no cumplimiento de la ley y de la manía en El Salvador de querer resolver problemas por medio de decretos y no de una real voluntad política.

Se han comenzado a hacer esfuerzos de evaluaciones más integrales y no solo financiero en el ámbito de lo municipal, sin embargo estos esfuerzos no pasan de ser puntuales. En consecuencia su función primera, según su ley, no es cumplida, sino de manera muy limitada y tradicional. Lo mismo se puede decir de sus restantes funciones. Una auditoría operacional aplicada a la Corte, teniendo como marco la propia concepción de auditoría planteada en su ley con toda seguridad arrojaría como resultado los problemas que son de conocimiento público de cada auditor y funcionario de la propia corte.

Los principales problemas identificados son:

- Falta de independencia política del órgano controlador.
- La carencia de requisitos de idoneidad profesional del presidente de la Corte.
- La no-separación de la función jurisdiccional con la de auditoría
- El alcance de control que en la práctica se reduce a lo financiero
- La discrecionalidad de la información y falta de transparencia del órgano.
- La estructura burocrática: exceso de instancias y predominio de lo administrativo sobre lo técnico.

Todos estos problemas son ampliamente conocidos, y son mencionados en cualquier entrevista con personas vinculadas a la Corte. En la relación de causalidad de estos problemas estos se vinculan a otros más fundamentales y estos rápidamente apuntan en la dirección de la Asamblea Legislativa y a los Partidos Políticos. Existe una conciencia de que es la carencia de voluntad política manifestada por las decisiones en la asamblea el origen del estancamiento en el funcionamiento de esta entidad contralora. No existe en los partidos y en el gobierno real voluntad que este organismo contralor funcione.

Ministerio Público

El Ministerio Público en El Salvador esta conformado por tres instancias: La Fiscalía General de la República cuya función es la vigilancia y procuración del cumplimiento de la ley en general; la Procuraduría de Derechos Humanos cuya atribución central es velar por el respeto de los Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República cuya función central es velar por la defensa de la familia, los menores y de las personas incapaces de defenderse por sí mismos así como de las personas de escasos recursos para representarlos judicialmente.

Dentro de las funciones constitucionales de la FGR, para el tema de transparencia, es importante resaltar las siguientes:

Art. 193.- Corresponde al Fiscal General de la República:

5o.- Defender los intereses fiscales y representar al Estado en toda clase de juicios y en los contratos sobre adquisición de bienes inmuebles en general y de los muebles sujetos a licitación, y los demás que determine la ley;

10o.- Velar porque en las concesiones de cualquier clase otorgadas por el Estado, se cumpla con los requisitos, condiciones y finalidades establecidas en las mismas y ejercer al respecto las acciones correspondientes;

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es la institución controladora clave cuya misión central es vigilar y cuidar por el respeto y la garantía a los Derechos Humanos. Tanto la Declaración de Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos son instrumentos que tienen carácter de ley en El Salvador. En ambos instrumentos se garantiza la libertad de información (Artículo 19 para la declaración y artículo 13 para la Convención).

Dentro de sus catorce atribuciones y competencias constitucionales es necesario adicionalmente resaltar la función en el numeral 7º del Artículo 194, que dice:

“Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas.”

Dentro del aparato del Estado, en la situación actual de división de atribuciones y competencia, esta es la institución central para garantizar la transparencia en lo referente a acceso a información de la gestión pública, como a la transparencia de los procesos administrativos en la prestación de los servicios públicos.

En la procuración de la transparencia de la función gubernamental ambos órganos contralores han tenido un discreto protagonismo. En esto es necesario destacar la neutralización y acefalia en que se ha mantenido a la Procuraduría de DDHH en los últimos años, y los escasos recursos económicos y humanos con los cuales cuenta la FGR. La poca iniciativa para perseguir las violaciones en el ámbito de sus respectivas competencias, la debilidad técnica y en recursos humanos y en general sus escasos recursos económicos son los principales problemas que afectan a estas instituciones.

3.3.3 Otras entidades de control importantes

En el Estado existen otras entidades muy importantes que ejercen de una forma especializada el control gubernamental, y que entre sus atribuciones aparece de diferente forma la vigilancia de las entidades controladas. Estas entidades tienen diferentes estatus y se encuentran en diferentes órganos. Por lo general su jerarquía y ubicación se convierte en una limitante a su funcionamiento independiente e imparcial.

Dependiendo del Ejecutivo se encuentran siete entidades controladoras y tres en la Corte Suprema de Justicia.

En el órgano ejecutivo están:

- **Superintendencias de Obligaciones Mercantiles**, sustituyó a partir del 1 de abril de 2000 a la anterior superintendencias de sociedades mercantiles, rigiéndose por la nueva ley aprobada el (29 o26) enero de 2000. Esta adscrita al Ministerio de Economía. Su función es vigilar que las entidades mercantiles y los comerciantes con un capital de mas de 100,000 colones cumplan con las obligaciones estipuladas en el código mercantil. Según el articulo 29 de su ley toda información obtenida de las entidades controladas tiene carácter confidencial. Según estimaciones del Superintendente las entidades a fiscalizar son 40,000 lo cual incluye comerciantes individuales. Las sociedades mercantiles a supervisar son estimadas en 15,732 según otros estudios¹⁶. Su titular es nombrado por el Órgano Ejecutivo en el ramo de economía.
- **Superintendencia de Valores**. Le corresponde vigilar a las entidades que participan en la bolsa de valores y otras definidas en su ley. El decreto legislativo que la crea fue publicado el 4 de octubre de 1996. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República Las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 89.
- **Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones** tiene como finalidad principal vigilar y aplicar las normas contenidas en tratados internacionales sobre electricidad y telecomunicaciones vigentes en El Salvador y las leyes que rigen los sectores de electricidad y comunicaciones y sus respectivos reglamentos. Su decreto de creación fue publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre de 1996 Su titular es nombrado por el Presidente de la República. Las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 20.
- **Superintendencia de Pensiones** es una institución autónoma en lo administrativo y funcional y le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de las entidades que trabajan en el sistema de ahorro para pensiones y el sistema de pensiones público. Su decreto de creación fue publicado en el diario oficial del 23 de diciembre de 1996. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República. Las entidades bajo el control de esta superintendencia originalmente eran 7.
- **Superintendencia del Sistema Financiero** es una entidad integrada al Banco Central de Reserva que cuenta con autonomía en lo administrativo, presupuestario y funcional. Tiene como finalidad principal vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para las instituciones sujetas a su control. Su ley fue publicada en el diario oficial del 10 de diciembre de 1990. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República y ratificado por la Asamblea Legislativa. Las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 66. Recientemente se ha presentado a la Asamblea modificaciones a su ley orgánica (Agosto de 2000). Las competencias y funcionamiento de éstas superintendencias han sido modificadas con la nueva en la Ley de Bancos (Decreto No. 697, Diario Oficial No. 181, Tomo No. 344, del 30 de septiembre de 1999), la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos (Decreto No.

¹⁶ Salamanca , Pedro. y otros: Modelo de Organización del control estatal ejercido por los organismos fiscalizadores en El Salvador. Pag. 59

- 498, Diario Oficial No. 240, Tomo 341 del 23 de diciembre de 1998) y la Ley de creación del Instituto de Garantías de Depósitos.(1999)
- **Dirección General de Protección al Consumidor** es una dependencia del Ministerio de Economía encargada de aplicar la Ley de Protección al Consumidor, que tiene como objetivo salvaguardar el interés de los consumidores, estableciendo normas que los proteja del fraude o abusos dentro del mercado. Están sujetos a la fiscalización todas las entidades públicas y privadas que produzcan bienes y servicios a consumidores están sujetas a su control. En el artículo 5 de su ley, se establecen facultades para fijar y modificar precios máximos, establecer medidas contra el acaparamiento, vigilar y supervisar el cumplimiento de la calidad en unidades de medidas, orientar al consumidor, sancionar, ordenar y prohibir la acción de los actores en el mercado y procurar la solución de controversias. Su ley fue publicada el 22 de marzo de 1996 sustituyendo a la anterior de junio de 1992 que surgió como producto de los acuerdos de paz. Según Julia Evelin Martínez las Limitaciones del Modelo Salvadoreño de defensa del consumidor son: a) Indefinición de la Política de Protección al Consumidor; b) Monopolio Estatal de la Protección al Consumidor; c) Debilidad de la institucionalidad pública sobre la cual descansa el sistema de protección al consumidor; d) Alta dispersión de regulaciones relacionadas al tema; e) Incipiencia de los mecanismos privados de protección al consumidor; f) Tendencia a mezclar la protección al consumidor con la protección de la competencia; g) Visión parcial de los Derechos del Consumidor y de los instrumentos para su tutela; h) Ausencia en el sector empresarial salvadoreño de una visión de protección al consumidor vinculada a la estrategia de competitividad empresarial.¹⁷
 - **Dirección General de Organismos no Gubernamentales**¹⁸ dependencia del Ministerio del Interior es la encargada del Registro de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. Las funciones de la dirección según su ley son: 1) Tramitar la personalidad Jurídica de las Asociaciones y Fundaciones Nacionales y Extranjeras; 2) La Inscripción de credenciales o documentos en que conste el nombramiento de los representantes de las Asociaciones; 3) La inscripción de todos los actos o documentos sujetos por la Ley y 4) Autorización de los Sistemas contables. La Ley De Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro fue publicada en el Diario Oficial, de fecha: 17 de diciembre de 1996

Todas estas entidades han surgido en los ultimo cinco años o han sufrido serias modificaciones en su concepción y forma de operar. Todas forman parte de lo que se denomina control gubernamental hacia el mercado o entidades en la esfera de lo privado¹⁹ .. Las siete entidades son criticadas en diferentes grados en su estatus, en la forma en que operan y fundamentalmente en la carencia de independencia y neutralidad política. Las observaciones fundamentalmente se ubican en las siguientes áreas:

¹⁷ Cfr. Mecanismos Públicos y privados de Protección al Consumidor: PP 115-131

¹⁸ <http://www.minter.gob.sv/ongs/principal.htm>

¹⁹ Otro órgano de control superior en materia de recaudación impositiva es la Dirección de Impuesto Internos creados según La Ley Orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos (Decreto No. 451, Diario Oficial No. 165, Tomo 236 del 6 de septiembre de 1972)

- a. Las entidades gubernamentales de control o árbitros en el mercado deben de operar con la mayor independencia política y funcional, especialmente del Ejecutivo que les garantice su independencia e imparcialidad como garantía hacia las empresas o entes regulados. Las propuestas es que no sea el ejecutivo quien nombre a los superintendentes, si no la AL con dos terceras partes a propuestas de entidades profesionales
- b. Tener un estatus y jerarquía institucional homogénea que les permita funcionar de forma coherente en una visión o marco institucional del Estado. Para el ámbito de la protección al consumidor se plantea elevar el estatus de la dirección al de Procuraduría de protección al Consumidor.
- c. Buscar su articulación funcional e institucional que permita un trabajo coordinado entre ellas, las superintendencia, para garantizar un trabajo consistente. Cada una de ellas tiene fuertes oposiciones al trabajo integrado, argumentado la naturaleza de las entidades fiscalizadas.
- d. Las organizaciones de la sociedad civil ven la ubicación de la Dirección general de organismos no gubernamentales en el Ministerio del Interior con especial preocupación, dado los antecedentes de este ministerio.

Con la aprobación de la ley de libre competencia en el futuro próximo, es probable que este escenario vuelva a cambiar, así mismo volvera a cambiar con las modificaciones en preparación para el BCR. Lo mismo esta ocurriendo actualmente con la Superintendencia del sistema financiero:

.....Adicionalmente, la Superintendencia Financiera propuso ayer a la Asamblea incorporar ocho reformas a su propia ley orgánica que también se prevé estén vigentes a principios del próximo año.

Para el caso, el nuevo artículo 2 de la Superintendencia pretende ampliar el ámbito de fiscalización que ejerce en bancos y aseguradoras hacia conglomerados financieros, intermediarios de seguros y financieros no bancarios, casas de cambio de moneda extranjera, emisores de tarjetas y el Instituto de Garantía de Depósitos (IGD).

Asimismo, se quiere modificar el artículo 31 para que la SSF ejerza fiscalización en los libros, bienes, cuentas, documentos e incluso medios y archivos electrónicos de aquellas entidades sujetas a su control.

Además, se agrega el artículo 54-A por medio del cual se crea el Comité Interinstitucional del Sistema Financiero para facilitar la fiscalización de los entes supervisores y el intercambio de información.²⁰

Las observaciones al respecto es la necesidad de tener una visión estratégica global con respecto a todas estas entidades de control., evitando las respuestas parciales y la constante zozobra de cambios y recambios que no dan estabilidad al mercado y a los actores privados. Estas reformas se hacen con poca visión y alcance y no viendo la problemática de conjunto del Estado.

²⁰ La Prensa Gráfica, Sección Economía. Jueves 10 de agosto de 2000. pág. 33

Por otra parte en la Corte Suprema de Justicia se encuentran:

- **Sección de Probidad** Es la unidad encargada al interior de la CSJ, establecido en el Art. 240 de la Constitución²¹, de recibir las declaraciones juradas de patrimonio de los funcionarios públicos al inicio (dentro de los primeros 60 días) y al cesar en sus cargos. Aplica una ley bastante obsoleta denominada Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos, (Decreto No. 2833, Diario Oficial No. 87, tomo 183, del 18 de mayo de 1959). Esta sección ha elaborado una propuesta de reforma constitucional que reubique a esta entidad contralora (Reflexión sobre una eventual reforma constitucional); así mismo han elaborado el anteproyecto de reglamento de la actual ley; y un Anteproyecto sobre una nueva ley de Probidad
- **Sección de Investigación Profesional** (de la abogacía y notariado) Esta sección se encarga de ejecutar lo establecido en el artículo 182 12^a de la Constitución. Esta comprende la investigación de los profesionales de la abogacía y el notariado su suspensión, inhabilitación y rehabilitación, la autorización de nuevos abogados y llevar un registro y el control de los datos concernientes a todos los abogados y notarios del país.
- **Departamento de Investigación Judicial** es la unidad encargada de recibir las denuncias contra jueces y magistrados, practicar las auditorías judiciales, realizar inspecciones en los procesos judiciales, tramitar los informativos disciplinarios por delegación del presidente de la CSJ y notificar las resoluciones emitidas por la presidencia y la CSJ, según lo establece la Ley de la Carrera Judicial.

Estas tres entidades son cuestionadas en su ubicación en la Corte Suprema de Justicia. La Sección de Probidad duplica sus funciones con la CCR y existe un consenso que su ubicación debe de ser trasladada a esta, por medio de una reforma constitucional, así como la modernización de su ley marco.

Con respecto a la Sección de Investigación Profesional se considera como un vehículo de control que limita las críticas la sociedad civil y de los abogados en forma individual hacia la CSJ En El Salvador existen abundantes ejemplos de represión al respecto. La propuesta es que esta sección sea sacada de la esfera de control de la corte y pase al Concejo Nacional de la Judicatura CNJ.

Lo mismo pasa con el Departamento de Investigación Judicial, en términos prácticos se ve como un instrumento que restringe la libertad y autonomía de los jueces ante la CSJ. Las propuestas apuntan a que este departamento pase al CNJ.

²¹ **Art. 240.-** { Los funcionarios y empleados que la ley determine están obligados a declarar el estado de su patrimonio ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con los incisos anteriores, dentro de los sesenta días siguientes a aquel en que tomen posesión de sus cargos. La Corte tiene facultad de tomar las providencias que estime necesarias para comprobar la veracidad de la declaración, la que mantendrá en reserva y únicamente servirá para los efectos previstos en éste artículo. Al cesar en sus cargos los funcionarios y empleados aludidos, deberán hacer nueva declaración del estado de sus patrimonios. La ley determinará las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. }

3.4. Acceso a información

En El Salvador la legislación sobre libertad y acceso a información es considerada pobre y tradicional, especialmente en la Constitución (Artículos 6 y 18). No existe legislación secundaria específica en el tema que norme de manera coherente el acceso a la información pública. En esta materia se encuentran disposiciones de las más variadas en las diferentes leyes secundarias. En ciertos casos se establece claramente el carácter público de la información en cambio en otras su confidencialidad (por ejemplo en la ley de servicio civil se establece la obligatoriedad de la reserva y confidencialidad). En los casos que se establece el carácter público, ésta sin embargo, no está reglamentada o se realiza a discreción de los funcionarios. Ejemplo de esta diversidad de situaciones son los siguientes:

- a. En el Artículo 240 de la Constitución se establece la confidencialidad y reserva para las declaraciones juradas de patrimonio de los empleados públicos que presentan ante la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.
- b. En la Ley del Servicio Civil (Diario Oficial 7 de marzo de 1940), en donde se establecen los derechos y deberes de los funcionarios y empleados públicos. El Art. 31 de esta ley dispone que los empleados y funcionarios públicos deben desempeñar su trabajo con celo, diligencia y probidad, así como ***guardar la reserva y discreción necesarias en los asuntos de que tenga conocimiento*** por razón de su cargo o empleo, aun después de haber cesado en su empleo.
- c. En el artículo 48 de la Ley de la CCR se establece que los informes de auditoría tendrán carácter público. Sin embargo esto no se realiza y hasta ahora esto ha estado a discreción de los funcionarios de la CCR.
- d. El artículo 29 de la Ley de Superintendencias de Obligaciones Mercantiles establece la confidencialidad para la información recabada de las sociedades

Por otra parte y debido a que El Salvador es país signatario, tienen vigencia de ley tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

Declaración Universal de Derechos Humanos .

Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En cuanto al marco institucional cada órgano tiene una unidad de información que usualmente es la que establece los lineamientos de información para sus dependencias.

Para el Órgano Ejecutivo existe la Secretaría de Información de Casa Presidencial; Para la CSJ está la Unidad de Comunicaciones y para la Asamblea Legislativa el Departamento de Prensa y Comunicaciones. Para evaluar el acceso de información en dichos órganos se siguió la definición de Ann Florini, "Transparencia puede ser definido como la liberación o publicación de información que es relevante para evaluar a dichas instituciones."

A las tres entidades se les solicitó un documento donde estuviera establecido:

- La política de comunicaciones y acceso a información del público y
- El presupuesto de publicidad de cada órgano.

En ningún caso fue posible obtener tales documentos.

A la Unidad de Modernización del Estado y a la Secretaría de Información de Casa Presidencial se hicieron tres requerimientos adicionales (así mismo a la Secretaría de Información):

- Una versión impresa del Plan de Gobierno 1999-2004 la Nueva Alianza²²
- Un balance de las acciones sustantivas del primero año de gobierno.
- Un informe detallado de la ejecución del componente 6.3. Gestión administrativa y transparente

Ninguno de los requerimientos fue posible obtener.

Mas allá de los documentos generales fue imposible encontrar un documento que estableciera una política de gobierno de acceso a información por parte del público. Para el caso de la Unidad de Comunicaciones de la Corte se nos mostró las políticas administrativas en el plan de trabajo de la unidad.

En este ámbito es necesario distinguir tres aspectos que tienden a ser confundidos o reducidos uno a otro. Por un lado esta el programa, plan o política de relaciones públicas y publicidad del órgano; un segundo aspecto es la política con la prensa y medios de comunicación que incluye los comunicados, boletines y revistas y en tercer lugar esta la política de información pública con los mecanismo de acceso a la información pública de la unidad.

El trabajo de las unidades de información se inscriben más en el ámbito de las relaciones públicas y de prensa. Existe poca conciencia del derecho a la información por parte del público. Este problema no es solamente un problema de las unidades de comunicaciones e información, si no mas bien de los titulares de cada institución que conciben a dichos

²² La versión electrónica esta disponible en Internet

departamentos como los responsables de cuidar y administrarles la imagen o de protegerlos ante la prensa. Es inexistente una política explícita de información así como una base institucional para atender y servir las demandas de información del público.

Esto mismo se observa en las páginas Web de los principales órganos. De nuevo la información disponible es de promoción mas que de verdadera información y evaluación del que hacer público. Son brochures puestos en la web.

En el caso del Sitio Web de Casa Presidencial, su utilidad se puede encontrar en los vínculos con las diferentes dependencias y secretarías de estado del órgano ejecutivo. Así mismo la compilación de los boletines, discursos y conferencias del presidente; y por ser la única forma que existe en Casa Presidencial de acceder a una copia del plan de gobierno (al menos en su versión resumida conceptual).

A parte de esta función de prensa y relaciones públicas no existe ninguna información que permita evaluar la función de Casa Presidencial. No existe información de las secretarías de Casa Presidencial, como es el caso de la Secretaría Técnica que desempeña las funciones de un super-ministerio de planificación. Por ejemplo, se tiene el conocimiento que se lleva un control computarizado del avance y de las acciones sustantivas del plan de gobierno, esta información existe pero claramente no es pública por ningún medio Además sería necesario evaluar el acceso a las políticas públicas existentes en los diferentes rubros; o el balance del primer año de gobierno, o el sistema de indicadores con los cuales se monitorea la gestión de la presidencia; la ejecución presupuestaria especialmente de inversión del órgano ejecutivo.

Siguiendo la definición conceptual de Florini estas serían muestras de lo que se define como *información clave para evaluar la gestión de la institución* Casa Presidencial y el Órgano Ejecutivo en su conjunto, y para poder valorar su transparencia efectiva. El sitio Web de Casa Presidencial en lo que aporta en específico puede ser calificado de **deficiente** o como un caso típico de brochure gubernamental. Este mismo estilo se repite en las diferentes Secretarías de Estado, con ciertas excepciones, donde se convierte en medios de atención al cliente.

En peor situación se encuentra el sitio Web de la Asamblea, el cual puede ser calificado de **dañino** para la misma imagen de la Asamblea y para las personas que lo consultan. Es un sitio que raya en su simplicidad y con un casi inexistente nivel de mantenimiento. No permite la interacción con los diputados, ni saber que están haciendo las comisiones. El producto más importante a acceder, dado que es la función principal de la Asamblea, sería los proyectos de Ley y el proceso de formación y discusión de la leyes en las comisiones. Podría existir un seguimiento de los expedientes de ley. Sería importante conocer las agendas y la programación prevista. Así mismo se podrían conocer los resultados de las votaciones, el record de votación, y los resúmenes de la discusiones. Todo esto no existe. Un ejemplo de lo dañino de este sitio es que la Constitución disponible en el sitio, es la original (de 1983?) sin contener ninguna enmienda de las realizadas a partir de 1992 a la fecha.

Por el tipo y disponibilidad de información, el sitio la CSJ es el que esta en una posición más aceptable, *satisfactoria*, pero que necesita mejorar debido a ciertos niveles de retraso en cierto tipo de información clave. De acuerdo a su función constitucional principal, administrar justicia, la información clave para evaluar a dicho órgano sería el procesamiento de los expediente judiciales, el número de resoluciones por juzgado, , cámara o sala y las sentencias dictadas el seguimiento de los expedientes judiciales. Al respecto existe información estadística, sin embargo esta tiene sensibles atraso. Con respecto a la jurisprudencia, las sentencias no pueden ser accesadas en todas las áreas, y para ciertos años existen lagunas de disponibilidad de sentencias. En las resoluciones de lo constitucional y de menores se llevan atrasos de menos tiempo.

El acceso a otra información como a las leyes y la misma Constitución es más completo y flexible, así como a las revistas judiciales. En entrevistas con ciertos representantes se nos informó de los planes para actualizar y mejorar el sitio. Así mismo se nos hizo llegar una memoria con los datos mas actualizados de ingresos y egresos de expedientes.

El sitio de la Procuraduría de Defensa de Derechos Humanos es un sitio abandonado en la cual a varias de sus páginas no se pueden acceder.

El Tribunal Supremo Electoral tiene un sitio dada la colaboración de la OEA, su información es de carácter básico con respecto a las últimas elecciones, muy poca o casi nada para evaluar el desempeño del Tribunal en cuanto a institución.

La FGR la PGR y la CCR no tienen en la actualidad sitio Web.

	Órgano	Sitio
1	Asamblea Legislativa	www.asamblea.gob.sv
2	Casa Presidencial	www.casapres.gob.sv
3	Corte Suprema de Justicia	www.csj.gob.sv
4	Fiscalía General	No tiene
5	Procuraduría General	No tiene
6	Procuraduría para la Defensa DDHH	www.pddh.gob.sv
7	Corte de Cuentas	No tiene
8	Tribunal Supremo Electoral	www.tse.gob.sv
	Alcaldía de San Salvador	www.amss.gob.sv
	COMURES	www.comures.org.sv

3.5. Participación y control ciudadano en el gobierno

Para evaluar la participación y control ciudadano en la actividad gubernamental es necesario partir de evaluar la incidencia en los elementos claves dentro de los procesos de toma de decisiones en la administración pública. Estos procesos claves son:

- a. Formulación de las políticas públicas.
- b. Formulación de los proyectos de inversión (préstamos)
- c. Control social de la ejecución presupuestaria.
- d. Participación y control ciudadano del proceso de formación de ley
- e. Consulta en la aprobación de empréstitos.

3.5.1 Participación en la formulación de las políticas públicas

Política pública es un proceso por el que un grupo de actores o fuerzas sociales cuyas opiniones e intereses son divergentes, toman decisiones colectivas que se convierten en obligatorias, para el grupo por medio del Estado, y se desarrollan y ejecutan en común acuerdo. La política pública presupone diversidad de opiniones e intereses ya sea sobre los objetivos, los medios o sobre ambos. La política pública conlleva el método o proceso de la decisión colectiva, lo cual supone la persuasión, la negociación y un mecanismo de decisión final. Este proceso transparente de arribo a la decisión la convierte en un curso legítimo y con un peso moral ante el público o grupo de referencia. Así la política pública se orienta a fines que se realizan por medio de una acción colectiva pactada y concertada. La legitimidad de la política pública se convierte en obligatoria y legal, y socialmente asumida, y mantenida por medio del ejercicio de la autoridad y la cohesión del Estado. Las políticas públicas gozan de esta legitimidad, aceptación social, debido al proceso de participación claro y transparente de su construcción y conversión en obligación.

Las políticas públicas se distancian en su significado de las políticas en las ciencias administrativas. Las políticas, en la teoría administrativa, son enunciados criterios o lineamientos generales que encausan el proceso de toma de decisiones en la ejecución de un plan. Su propósito es delimitar el espacio para la toma de decisiones de forma más acertada. No implican acciones si no más bien, son una guía a los tomadores de decisiones, en su responsabilidad administrativa²³.

En El Salvador existe una confusión entre los administradores públicos y políticos con respecto a estas dos acepciones del término “política pública”. La primera es lo que estrictamente se conoce en las ciencias políticas como *políticas públicas* la segunda son políticas *administrativas* en el sector público.

Sin embargo, es de lo más común encontrar en muchos funcionarios la afirmación que es potestad del gobierno la formulación de políticas públicas, más bien se ocupa el verbo “dictar” las políticas públicas. Es muy frecuente encontrar junto con este término la expresión *validación* de la política pública, que significa verificar la aceptación por los afectados y viabilidad para ponerse en curso. A pesar de los discursos, y lo contenido en los planes de gobierno, en el país no existe la, tradición, la tecnología política de estructurar procesos de concertación entre actores e intereses diversos para llegar a la identificación de un curso de acción u objetivos concertados.

²³ Koontz pag. 130 y 163

La experiencia histórica es del enfrentamiento hasta el agotamiento de los grupos de interés o de estos con el gobierno, y hasta ese entonces, después de un largo desgaste, se establece la posibilidad real de dialogar. Esto puede ser claramente evidenciado en el conflicto de salud y la política de salud; en el conflicto con los transportistas y la política de transporte público en el primer semestre del 2000. Pero el año pasado puede identificarse lo mismo con respecto al Mecanismo de Seguimiento al Plan de Reconstrucción por los efectos del Mitch; a la Política de desarrollo Rural.

La percepción de muchos actores a este respecto es también que no existe una posición única y homogénea en los diferentes ministerios y funcionarios. En este punto existen tres apreciaciones:

- a. El gobierno habla de concertación y participación pero en la práctica no avanza y sus acciones más van encaminadas actuar solo buscando sus propia alianzas o imponer su plan. No busca concertar, negociar con los diferentes, si no más bien busca aliados para aislar a sus adversarios e impulsar su propia estrategia. Así política pública, es la imposición de su propia estrategia de solución del problema. Como demostración de tal punto se alega, la falta de voluntad de montar la mesa de concertación (cruzar el puente); y por el contrario de forma paralela impulsar procesos de alianza públicas: Ejemplo de esto son los procesos de seguridad pública y paz social; la política de vivienda tratando de impulsar lo contenido en las alianzas; la conformación y búsqueda de espacio “no políticos” para una estrategia de política fiscal o pacto fiscal como en Guatemala.
- b. En cada ministerio la relación entre el gobierno y los grupos de presión es diferente, y más bien la participación depende mas del funcionario que la política de gobierno.
- c. Si existe participación y consulta por parte del gobierno en cuanto a políticas públicas pero esta solo va orientada a determinados sectores. Para la política comercial, específicamente en el caso del TLC con México, el gobierno consultó ampliamente a la ANEP, CCI y la ASI.

Así los procesos de participación en la formulación de políticas públicas hasta la fecha es muy limitado en su éxito y resultados, así mismo el posterior control por medio de mecanismos de seguimiento. Como experiencia positiva, sin embargo se puede citar la Estrategia Nacional de Desarrollo Local.

Sin duda uno de los mayores problemas es la falta de institucionalización de mecanismos formales de participación en la formulación de políticas públicas, y proyectos de gobierno. Un avance en la materia es lo sostenido por el gobierno y ampliamente desarrollada en el capítulo 6 del plan de Gobierno: La Nueva Alianza “Gobierno efectivo y participativo”. En este tema se establece formalmente como propósito del gobierno:

“Para implementar con efectividad las medidas de política, institucionales y de inversión de las cuatro alianzas, se requiere revitalizar las instituciones públicas mediante el establecimiento de normas que regulen los mercados y la discrecionalidad en los procedimientos gubernamentales.

Además, se requiere cerrar la brecha entre gobierno y población estableciendo mecanismos fluidos de comunicación, participación y descentralización de los servicios públicos, creando incentivos para el mejor desempeño y uso eficiente de los recursos públicos.”

Para esto se propone tres áreas cada una con diferentes líneas estratégicas:

<p>La Nueva Alianza Propuesta De Gobierno Para El Período 1999-2004 6. Gobierno Efectivo y Participativo</p>
<p>6.1 DESCENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO NACIONAL Cada vez más se reconoce la importancia de la participación activa de la sociedad civil y de los gobiernos locales en la vida de las comunidades, siendo además esta participación condición necesaria para sostenibilidad de las acciones. Además, la participación y descentralización propician mejores proyectos, un estado más efectivo y democrático y un mercado más funcional, sólido y competitivo Para lograr esto, se proponen las siguientes Líneas de Estrategia: LE 6.1.1 Redefinir competencias y funciones del Órgano Ejecutivo para la implementación del Programa de Gobierno: LA NUEVA ALIANZA LE 6.1.2 Definir una política de descentralización que establezca las competencias a transferir y defina las fuentes y mecanismos de financiamiento, promoviendo la asociatividad y respondiendo a la demanda local. LE 6.1.3 Adecuar el marco legal e institucional de las instituciones del Poder Ejecutivo de acuerdo al nuevo rol del Estado. LE 6.1.4 Fortalecer la coordinación y ejecución de la inversión pública, planes y programas del gobierno nacional con los gobiernos locales. LE 6.1.5 Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados de la gestión descentralizada</p>
<p>6.2 POLÍTICAS PÚBLICAS Y DE INVERSIÓN FORMULADAS Y EJECUTADAS EN FORMA COORDINADA Y TRANSPARENTE La nueva gestión pública estará basada en delegación de funciones y autoridad, trabajo en equipo y responsabilidad compartida por objetivos. A nivel de ministerios, autónomas, gobiernos locales y los otros poderes del Estado, se fortalecerá la comunicación y coordinación de esfuerzos. Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes Líneas de Estrategia: LE 6.2.1 Establecer instancias de coordinación y comités estratégicos interministeriales que aseguren el logro de los objetivos del Programa de Gobierno: LA NUEVA ALIANZA LE 6.2.2 Incentivar mecanismos efectivos de participación social que partan del nivel local hacia el nacional, para la definición, coordinación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. LE 6.2.3 Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación de resultados de la gestión pública.</p>

6.3 GESTIÓN ADMINISTRATIVA EFICIENTE Y TRANSPARENTE

La transparencia del gobierno y el uso eficiente de los recursos públicos refuerza la credibilidad de los salvadoreños en sus autoridades. Por ello, en mi gobierno se impulsarán medidas orientadas a institucionalizar la rendición de cuentas, fortalecer los sistemas de administración de recursos humanos y financieros y crear una nueva cultura institucional de servicio al usuario.

Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes Líneas de Estrategias:

LE 6.3.1 Propiciar un cambio de cultura gerencial en el gobierno, encaminado a ejercer la autoridad pública con responsabilidad y sentido social.

LE 6.3.2 Implementar programas para el funcionamiento efectivo de la nueva cultura institucional del gobierno, orientados a la gestión por resultados, trabajo en equipo y rendición de cuentas.

LE 6.3.3. Implementar un nuevo sistema de compras y contrataciones, transparente y simplificado

LE 6.3.4 Definir y velar por cumplimiento de lineamientos de ética y probidad para funcionarios públicos garantizando la honradez administrativa y luchando frontalmente contra la corrupción.

LE 6.3.5 Apoyar la modernización de otras instancias del gobierno y establecer efectivos mecanismos de coordinación, en especial con el Órgano Legislativo y el Órgano judicial

LE 6.3.6 Apoyar el fortalecimiento de la instancia auditora de la gestión gubernamental para su efectivo control financiero y administrativo

LE 6.3.7 Institucionalizar la comunicación clara, accesible y estandarizada, sobre la gestión financiera, presupuestaria y de planes de trabajo e inversión del gobierno, informando periódicamente al público sobre sus resultados.

LE 6.3.8 Crear mecanismos de comunicación interactiva entre la ciudadanía y las autoridades de gobierno.

LE 6.3.9 Establecer un mecanismo de contraloría social para que los ciudadanos supervisen el cumplimiento de los deberes de la administración pública.

Como este en el plan de gobierno es el capítulo que tiene que ver con las acciones y compromisos con transparencia pública y participación ciudadana, se solicitó por *canales normales*, tanto a la Secretaría Técnica como a la Secretaría de Información de la Presidencia una copia impresa del plan de gobierno, así como una evaluación o balance del primer año de gobierno y un desglose en mayor detalle de las acciones y metas propuestas para el capítulo VI, sobre participación y transparencia.

En el caso de la Secretaría Técnica se notificó expresamente que ante la solicitud no habían recibido autorización para satisfacerla. En el caso del Departamento de Comunicaciones de la Secretaría de Información, se dijo que no había nadie autorizado para atender dicha solicitud. Con la Secretaría de Información se insistió repetidamente por diferentes medios, pero fue imposible.

Lamentablemente no se pudo acceder a esta información pública, sobre transparencia que es determinante en el tema.

3.5.2 Participación en la formulación de los proyectos de inversión y control social de la ejecución presupuestaria

El siguiente tema clave que se trató de evaluar es el referido a la participación y el control ciudadano en los proyectos de inversión (préstamos) y en el control propiamente de la ejecución presupuestaria.

Tanto la información sobre los perfiles de proyectos de préstamo, sus estudios de prefactibilidad y factibilidad, como la ejecución presupuestaria es considerado material altamente confidencial. Esta falta de transparencia se extiende a los mismos bancos internacionales. Por ejemplo, en tres proyectos del BID se corroboró que los afectados no habían participado en el proceso de formulación e identificación de alternativas, y en muchos casos ni sabían de su existencia. Y en el mejor de los casos solo se les había consultado para obtener información. Así mismo fue imposible obtener copia de dichos proyectos de préstamos en la sede del BID en El Salvador, a pesar que en su política expresamente se manifiesta el acceso gratuito de los ciudadanos de los países prestatarios.

Así mismo, se trató de obtener información sobre el avance de ejecución del presupuesto 2000. Conociendo la existencia de la información, y más aún habiendo obtenido una copia, por medios no directos, del documento “Informe de ejecución financiera al mes de junio del programa anual de inversión pública 2000” y con el propósito de evaluar el componente del plan de la Nueva Alianza: *LE 6.3.7 Institucionalizar la comunicación clara, accesible y estandarizada, sobre la gestión financiera, presupuestaria y de planes de trabajo e inversión del gobierno, informando periódicamente al público sobre sus resultados*, se solicitó al Departamento de Inversión y Crédito Público una copia de dicho documento, sin embargo no fue posible obtenerlo.

La información de la ejecución del presupuesto de El Salvador es considerada confidencial. En principio para que exista control ciudadano sobre la inversión pública esto solo es posible si se cuenta con la información básica disponible. (*LE 6.3.9 Establecer un mecanismo de contraloría social para que los ciudadanos supervisen el cumplimiento de los deberes de la administración pública.*)

En la práctica actualmente no existen mecanismos de participación y control ciudadano ni legislación suficiente que estimule la contraloría social del gasto público y la participación ciudadana en el combate, entre otras cosas, contra la corrupción.

Al referirse a los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la contraloría social y en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, Mata escasamente logra encontrar algunas disposiciones legales al respecto, de carácter muy puntual e individual:

“Para el caso, la Dirección de Mercadeo Institucional de la Corte de Cuentas tiene entre otras funciones, art. 22, numeral 10, recibir y analizar las denuncias ciudadanas y trasladarlas a donde corresponde.

La Ley Represiva del Contrabando de Mercaderías y Defraudación de la Renta de Aduanas (Decreto No. 173, Diario Oficial No. 147, Tomo No. 192 del 16 de agosto de 1961), dispone un estímulo para los particulares que denuncien y hagan posible el

decomiso de mercaderías en algún contrabando o defraudación de la Renta de Aduana. También dispone un estímulo para los agentes de autoridad que decomisen algún contrabando en tránsito, art. 33. Curiosamente a los empleados públicos que denuncien o contribuyan a descubrir un delito de esta naturaleza no reciben estímulos.

La Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador", establece la posibilidad de que "cualquier interesado", art. 9, pueda denunciar una incompatibilidad de las que señala la ley para desempeñarse como miembro del Consejo Directivo"²⁴

En general en ninguno de los órganos del Estado se han establecido mecanismo prácticos de participación ciudadana en el control presupuestario. Esto es aplicable tanto a la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo, la CCR y la FGR.

3.5.3 Participación y control en el proceso de formación de anteproyectos de ley y aprobación de empréstitos

También se trató de evaluar la participación ciudadana en el proceso de formación de los anteproyectos de ley, su discusión y aprobación y así mismo de los procesos de aprobación de empréstitos.

En la Asamblea no existe ningún proceso normado que estipule fases o pasos de consulta. No existe definida una ruta crítica de expedientes o anteproyectos de ley donde se institucionalice la participación o la consulta a la sociedad civil. En la práctica actualmente se hacen actividades consultas para muchos procesos de ley sien embargo estas acciones son de carácter asistemático

Respecto al pasado se ha avanzado significativamente, sin embargo esto es aun insuficiente. Entre las diferentes fracciones se ha comenzado a experimentar procesos concertados y etapas básicas de consulta y participación social, aunque en muchas ocasiones estas etapas no se cumplen, ya existe algunos intentos que van ganando espacio moral.

Por ejemplo la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa al iniciar el proceso de reforma a las **leyes de formación profesional y del aprendizaje**, se propuso, impulsar diferentes jornadas de consulta y discusión con los sectores Empresarial, Laboral, Público y de las ONGs de la sociedad salvadoreña con el fin de establecer, para el conocimiento y consideración de los Legisladores, las opiniones y posiciones que al respecto sustentan, procurando definir aspectos esenciales

El objetivo explícito inmediato era desarrollar una visión compartida básica y estratégica con todos los sectores de la sociedad, sobre el modelo o Sistema de Formación

²⁴ MATA TOBAR Víctor Hugo: "Informe sobre revisión normativa para identificar las medidas necesarias para prevenir la corrupción en la funciones públicas y precisar las acciones legislativas que permitan ejercer un efectivo control parlamentario" Versión digital.

Profesional que era necesario desarrollar, para que sirviera de fundamento y guía en el proceso de formación de ley. El fin último era que los anteproyectos de reforma a las leyes, respondieran estratégicamente a las demandas que el país enfrenta en el campo de la formación profesional y el aprendizaje, asegurando la pertinencia y estabilidad en las reformas jurídicas.

Los pasos en el proceso de formulación del anteproyecto incluían:

- a. Conocer lo que existe como ley y como oferta institucional.
- b. Consultar inicialmente la opinión de los sectores involucrados a través de eventos
- c. Retomar la experiencia internacional
- d. Elaborar dos esquemas borradores iniciales sobre el perfil del sistema y del anteproyecto a la reformas.
- e. Concertar con los sectores una visión del perfil de Sistema de formación profesional
- f. Elaborar los anteproyectos de reformas sobre la base de la visión del sistema
- g. Consultar con los sectores los anteproyectos de reforma
- h. Emisión de las reformas.

Este esfuerzo se quedó en el camino sin lograr arribar a un resultado concreto. En términos estratégicos, sin embargo, identifican una dirección de trabajo.

En la aprobación de empréstitos públicos el panorama es similar. En primera instancia los proyectos de préstamos llegan ya formulados, completamente amarrados y casi cerrados. La disyuntiva que se le ofrece a la Asamblea es casi siempre aprobarlo o rechazarlo. En esta etapa la participación ciudadana es casi extemporánea o tardía y poco relevante. Sin embargo, las Comisiones ya han iniciado procesos de consulta a los afectados. Estos procesos de consulta no están institucionalizados y no existe en ninguna parte del Reglamento Interno de la Asamblea una secuencia o estipulación que lo contenga.

Ciertas organizaciones de la sociedad civil han iniciado interlocuciones con la Asamblea Legislativa para garantizar un proceso previo de participación en la formulación de los proyectos de préstamos en el largo plazo. Por ejemplo el Mecanismo Nacional de Seguimiento al PNRT en el marco de la Declaración de Estocolmo ya se ha propuesto iniciar labores de cabildeo y seguimiento a los fondos públicos y la aprobación de los empréstitos:

“Como segundo objetivo es necesario vigilar la inversión pública y especialmente los préstamos con el BID y el BIRF en su futura reprogramación. Al respecto el MNS debe de mostrar parte activa en el estudio y aprobación de préstamos y donativos ante las comisiones de la Asamblea.”²⁵

El problema de estas organizaciones es que enfrentan diversos obstáculos. Por un lado la poca accesibilidad a información pública en el lado del GOES y de los Bancos

²⁵ Mecanismo Nacional de Seguimiento: “Resumen del taller Estrategia para la segunda etapa” 1º de marzo de 2000 Pag. 5

Multilaterales, por el otro la poca capacidad técnica para , procesar la información y formular contrapropuestas, cons sus propios medios.

Sin embargo, el aspecto positivo es que existe aproximaciones entre la sociedad civil y la Asamblea de forma creciente, comenzándose a poner atención a los problemas más estratégicos de participación.

3.6. Conclusiones

Actualmente existen diferentes iniciativas en marcha, promovidas por instituciones gubernamentales o por la sociedad civil que apuntan a mejorar el desempeño transparente del Estado y a incrementar la participación ciudadana.

- Todas las líneas estratégicas y acciones sustantivas contenidas en el capítulo 6. Gobierno efectivo y participativo del Plan de Gobierno. Esto incluye los documentos de la Secretaría Técnica sobre Política de descentralización y la Normativa General para la modernización del Órgano Ejecutivo. Lastimosamente este capítulo sobre transparencia es en absoluto transparente al no estar disponible al público. Adicionalmente se debe de incluir la Estrategia Nacional de Desarrollo local, del FISDL.
- Existen diferentes propuestas para crear la ley de libre competencia y la comisión de libre competencia. Esto ha cobrado realce con el TLC con México. Este tema forzaré a replantearse el estatus de la Dirección General de Protección al Consumidor y afectará las competencias y ámbitos de las superintendencias. Esta situación generará una coyuntura para replantearse el conjunto de estos órganos contralores.
- En la Asamblea y en la sociedad civil ya existen propuestas para transformar la CCR en Contraloría General de la República. Así mismo para modificar la ubicación de la Sección de Probidad y la reserva en las declaraciones juradas. También en crear una nueva ley de probidad y la reformas constitucionales, incluyendo la forma de votación en la Asamblea y los mecanismos de propuesta del contralor general por parte de la sociedad civil. (ver propuestas de la Sección de Probidad de la CSJ)
- En la Asamblea Legislativa existe un proyecto de modernización con fondos de un préstamo del BID, que va orientado a modernizar y revisar su reglamento interno, a establecer mecanismos institucionales de participación, y una ruta critica en el proceso de formación de ley.
- Así mismo existe la propuesta de crear el Instituto Nacional de Estadísticas como entidad autónoma que centralice la producción estadísticas, de censos e índices, y que garantice la disponibilidad de la información y su calidad.

- En la Secretaría Técnica de Casa Presidencial existe el proyecto de modernización de la prestación de servicios y atención al público, cuya finalidad es volver eficiente y transparente el desempeño de las oficinas públicas en el trato con el cliente.
- En la CSJ esperan este año superar el retraso en la disponibilidad del acceso a las resoluciones y sentencias en el Centro de Jurisprudencia.
- En la sociedad civil existe el grupo generador de la reforma para modificar la Ley de Partidos, el Código Electoral y las Constituciones en lo que respecta volver más transparente la relación entre representante y representado.

Si bien esta establecido en el Plan de Gobierno la creación de mecanismo de participación y control ciudadano para buscar una mayor eficiencia y en el combate contra la corrupción, no se pudo identificar un proyecto en concreto que esté en marcha o como nivel de propuesta esté completamente formulado.

En la transparencia en el Gobierno, muchos apuntan con el dedo en dirección a la falta de voluntad política que proviene desde la Asamblea Legislativa y a partir de allí de los partidos políticos. Esta falta de voluntad y compromiso político de los partidos es la que para muchos esta en la base de la debilidad de los entes contralores encargados de vigilar el cumplimiento de la ley y reglamentos.

En resumen se pueden identificar cinco grandes problemas que están en la base y que obstaculizan un desempeño transparente:

- a. La debilidad institucional y falta de independencia política de los organismos contralores.
- b. La falta de políticas institucionales y leyes que garanticen el acceso a la información pública.
- c. La falta de mecanismos institucionales que canalicen la participación y control ciudadano, especialmente a nivel central.
- d. La falta de voluntad política de los partidos en impulsar un proceso que transparente la función gubernamental. Esta oposición surge del echo que los partidos serian los primeros afectados.
- e. La debilidad de la sociedad civil en identificación de los puntos claves de incidencia y la capacidad de monitoreo público

Bibliografía – Capítulo 3

1. COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO: **Bases para el Plan de Nación**. El Salvador, enero 16 de 1998.
2. COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO: **Temas Claves para el Plan de Nación**. Impresos Maya, El Salvador, junio de 1999.
3. **Constitución de la República de El Salvador 1983**. Con reformas y actualizada a 1999, Editorial Lis.
4. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG/FUNDAUNGO: **Código Municipal Explicado**. Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, marzo de 2000.
5. GOBIERNO DE EL SALVADOR: **Normativa General para la Modernización del Órgano Ejecutivo**. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, Unidad de Modernización del Sector Público, San Salvador, 1999.
6. GOBIERNO DE EL SALVADOR: **Política de Descentralización**. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, , Unidad de Modernización, San Salvador.
7. GOBIERNO DE EL SALVADOR: **Estrategia Nacional de Desarrollo Local**. San Salvador, El Salvador, noviembre de 1999.
8. Koontz, Harold/ Weihrich, Heinz: **Administración una Perspectiva Global**. Mc Graw Hill, México, 1998. 11ª. Edición.
9. **Ley de la Corte de Cuentas de la República**. República de El Salvador, agosto de 1995.
10. MARTÍNEZ, Julia Evelin: **Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor**. Imprenta Criterio, San Salvador, El Salvador, agosto de 1998. 1a. Edición.
11. MECANISMO NACIONAL DE SEGUIMIENTO: “Resumen del taller Estrategia para la segunda etapa”. 1º de marzo de 2000
12. MILLER, David: **Enciclopedia del Pensamiento Político**. Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1989.
13. MINISTERIO DEL INTERIOR: Sitio www.minter.gob.sv/ongs/principal.htm
14. NÚCLEO GENERADOR DE LA REFORMA: " Ciudadanización del Sistema Electoral Salvadoreño". San Salvador, El Salvador, julio de 2000.

15. RED PARA EL DESARROLLO LOCAL: Hacia la Construcción del Desarrollo Local y la Descentralización del Estado. San Salvador, El Salvador, mayo de 2000.

16. SALAMANCA, Pedro y otros: Modelo de Organización del Control Estatal Ejercido por los Organismos Fiscalizadores en El Salvador. San Salvador, El Salvador, diciembre de 1998. Tesis para el título de Licenciatura en Contaduría pública.

17. VIDALES, Roberto: Índice de la Legislación Salvadoreña Vigente. Talleres Gráficos UCA, San Salvador, 1991.

18. UMAÑA CERNA, Carlos: Diez tesis para la modernización del Estado Salvadoreño. Fiedrich Ebert Stiftung, San Salvador 1998. La primera versión en folleto fue reproducida en 1996.

19. Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de Información Administrativa y Atención al Ciudadano (BOE 04.03.1996)

20. LA PRENSA GRÁFICA: Sección Economía. Jueves 10 de agosto de 2000.

Capítulo 4: Hacia una Estrategia Nacional de Transparencia

Para establecer un programa de transparencia en El Salvador, es necesario: (1) Proponer y desarrollar un concepto más completo de la transparencia pública de lo que actualmente se usa en el medio salvadoreño; (2) así mismo es necesario identificar con claridad el problema central que en la coyuntura histórica del país se convierte en el obstáculo para el avance del tema de la transparencia; (3) luego el objetivo estratégico que se perseguiría construyendo un nuevo entorno sustentado en relaciones de confianza(4) y por último las líneas de acción más importantes, por medio de las cuales se canalizaría lo anterior.

4.1 La necesidad de un concepto amplio de transparencia pública

Lo público es aquello que es común, que incumbe a todos en cuanto afecta, de forma positiva o negativa, a los miembros de una comunidad, ciudad o pueblo. Se opone al ámbito de lo privado, que es particular del interés de un individuo, porque afecta e involucra a una parte o a unos pocos. El límite entre lo público y privado varía según la sociedad, la época, la materia de referencia, la naturaleza de la familia y del sistema económico. Atendiendo a estos y otros factores, cuando una sociedad convencionalmente asume o declara un aspecto de interés público, lo saca de la esfera privada y redefine los límites entre uno y otro.

El Estado es la entidad organizada por los ciudadanos para hacerse cargo de administrar los recursos públicos, el espacio de lo público. En virtud de esta función se considera que la transparencia es una *propiedad* del buen gobierno, definiéndose (esta propiedad) como la capacidad de administrar la cosa pública de forma abierta, clara y respondiendo ante el pueblo. Pero visto desde la perspectiva de los ciudadanos y mandantes, la transparencia se convierte en un *instrumento* o *medio* para controlar y garantizar la administración. Así, la transparencia se transforma en una *relación* entre Gobierno y ciudadanía, entre los derechos y las obligaciones de responder de uno a otro.

El Estado es el responsable de administrar lo público, pero no es el único que afecta y actúa en el ámbito de lo público. Aquellos que realizan actividades que afectan lo que es común a todos, lo que es de interés y preocupación a los miembros de una comunidad, tienen responsabilidad con lo público. Y en virtud de esto tienen también, la obligación de informar y responder.

En una sociedad donde lo público es concesionado a actores privados, éstos inmediatamente asumen, junto con la concesión, una responsabilidad pública. En una sociedad de mercado, esta deja de ser una relación privada entre dos individuos, para convertirse en una relación entre el productor -lo público- y el consumidor. Así, el mercado en su desarrollo se convierte en una relación pública. Por ejemplo, al concebirse, la salud como un bien público, todos aquellos que pueden afectarla, están obligados de responder ante el público. Lo mismo pasa con las entidades que declaran entre sus objetivos la búsqueda del bien común o se declaran representantes del pueblo. Así la

responsabilidad de ser transparente ante el público, no solo es del Estado, es de todos aquellos que actúan y afectan lo público.

La transparencia pasa de ser una relación de obligación bilateral, entre ciudadanos y Estado y se convierte en una **relación multilateral** entre otros actores para con el público o el Estado, pero también entre ellos, estableciéndose un tejido de vínculos con diferente grado de compulsión y responsabilidad, donde se presupone como requisito, y se ofrece como producto. Esta red y esta relación de insumo y producto convierte la transparencia en un **proceso** continuo de transacciones, producto real de la interacción entre los actores; en una condición de garantía y confianza mutua, implícita en la más mínima y moderna transacción como es la compra con una tarjeta de crédito. En esta complejidad de billones de interacciones, la transparencia es sostenible si es absorbida por los actores como **valor** social y económico, y por el gobierno, como **método** de administrar la cosa pública.

Esta forma global de ver la transparencia pública, en su forma mas desarrollada implica definirla como un **entorno**, un **ambiente** de confianza y garantía mutua en la cual se relacionan e interactúan los diferentes agentes o actores del ámbito público. En este ambiente, la transparencia puede ser comprendida, indistinta o de forma secuencial, como: una **propiedad**; un **instrumento**, un **medio**; una **relación bilateral** de rendimiento de cuentas, **una relación multilateral** de confianza; un **insumo**, un **proceso**, un **producto**; un **método** y un **valor** cultural

En este entorno la transparencia pública es un fenómeno de varias dimensiones, en nuestro modelo al menos de cuatro: 1º sus componentes; 2º sus actores, 3º ámbitos y 4º sus prioridades relevantes en el tiempo. Al elaborar una matriz de doble entrada, en las columnas los componentes y en las filas los actores, se puede localizar el significado particular de la transparencia para cada actor en cada uno de los componentes. Si a esta matriz se le agrega, como tercera variable los ámbitos y como cuarta el tiempo, se tendrá una visión dinámica y multifacética de la transparencia.

Entendiendo que para cada momento histórico de un país (4º); dependiendo del ámbito(3º), y los actores que interactúan (2º),adquiere mayor o menor peso cada componente (1º) en la transparencia.

4.2 El problema central de la transparencia

La problemática para hacer avanzar la transparencia pública en este momento, se puede plantear. ¿Dónde se encuentran los obstáculos principales, en cuanto a componentes, actores y ámbitos?, ¿Dónde se debe centrar el interés social y la inversión de recursos, que permita desatar los obstáculos y hacer avanzar la transparencia pública?

Partiendo de un caso reciente de oscuridad, falta de transparencia y evidente falta de probidad, como es el de la Federación de Fútbol, FEDEFUT, haciendo un árbol de problemas y diseñando una ruta de causas y efectos, se puede fácilmente arribar al nudo gordiano de la transparencia pública en El Salvador.

La FEDEFUT formalmente es una entidad distante de lo político, aparentemente dedicada al fomento y la regulación del fútbol. Es una entidad cuyos administradores ni siquiera la consideraban a sí misma con la responsabilidad pública de rendir cuentas, ni informar ante nadie, ni ante la Asamblea Legislativa. Es una entidad autónoma, típicamente oscura, fuera de la vigilancia real de los mecanismos de control del Estado, que se ha convertido casi en la esfera privada de un grupo de individuos. En estas circunstancias, cuando es auditada, bajo el nuevo marco legal de la Corte, la afinidad política entre el presidente de la FEDEFUT y el presidente de la CCR, convierten al ente controlador en un ente encubridor. En primera instancia el problema no está en la entidad auditada porque como la FEDEFUT existen con seguridad otras entidades con los mismos vicios, el problema no está en la ley, la cual tiene procedimientos más modernos que la anterior; el problema tampoco está en los recursos humanos que auditaron; tampoco en los recursos económicos ni en los procedimientos. Seguramente tampoco estará en cada una de las cinco instancias por las cuales debe transitar hasta llegar al juicio de cuenta, al máximo nivel, en segunda instancia. En todos ellos estará siempre presente el Presidente de la CCR decidiendo y orientando las decisiones hasta desvanecer el cuerpo del delito

Se podría llegar hasta aquí y concluir que el mayor obstáculo para la proba administración pública, la transparencia gubernamental en todo el aparato de gobierno se encuentra en la falta de independencia de la CCR especialmente en la cúpula, en el Magistrado Presidente.

Efectivamente viendo como un sistema cerrado, al aparato de gobierno, el principal problema a enfrentar, en una estrategia de transparencia pública, debería de estar centrado en la modernización, independencia y fortaleza técnica de la CCR. En la corte el principal valladar es la cúpula. Se menciona que el Presidente de la Corte es electo y asume sus funciones con una lista de personas e instituciones que no puede tocar, que más bien debe proteger. Así el Presidente de la CCR es una válvula de control, de carácter restrictivo, designado para controlar y limitar el desempeño del organismo controlador, y mantenerse a ciertos funcionarios por encima de cualquier fiscalización.

Sin embargo, el gobierno no es un sistema cerrado. Siguiendo la ruta de causas, el problema no es la CCR, sino quien lo elige y la forma de elegirlo. De aquí las responsabilidades se trasladan de la CCR a la Asamblea Legislativa. Desde este punto las responsabilidades salen de la esfera del gobierno, trasladándose a los partidos políticos, al arreglo interno entre ellos, al reparto, los cotos de poder y a los pactos secretos interpartidarios de protección mutua, a la falta de transparencia del sistema político.

Los partidos, en El Salvador, se han convertido en entes autónomos, que están por encima del cualquier ley y control social o estatal. De medios para canalizar la participación ciudadana, se han convertido en los entes soberanos.

Este mismo ejercicio se puede hacer en el ámbito económico con las tarifas del servicio eléctrico; con el Tribunal Supremo Electoral por la falta de rendición de cuentas de la deuda política; con la falta de acceso a los documentos de la Asamblea; con la defraudación en la construcción o iluminación de carreteras por parte de ciertas empresas; con el desorden administrativo y la sustracción de fondos en ciertos municipios durante el reciente cambio municipal, etc., pero tarde o temprano se arribará a que en éste momento histórico, el valladar para hacer avanzar la transparencia pública en el país esta centrado en el ámbito de lo político, en la falta de control y obsolescencia del sistema de partidos políticos.

El obstáculo a que se llega, es realmente de carácter político, es la falta de transparencia política por la ausencia de una relación real entre representante y representado, y de control y rendimiento de cuentas de uno para con el otro. Las debilidades en esta relación y capacidad de control directo entre la ciudadanía y el representante, hacen obsoleto el conjunto del sistema político, especialmente del vehículo principal para canalizar la participación ciudadana: el sistema de partido.

Por sistema político se entiende el conjunto ordenado de normas, medios e instrumentos relacionados entre sí, que tienen el objetivo de regular las formas y canales que los individuos y grupos de una sociedad tienen para el acceso al poder político; los requisitos, restricciones y características para acceder a los recursos; los métodos y estrategias posibles de utilizar y por último, los mecanismos que aseguren un control efectivo de su ejercicio.

La crisis es sistémica en cuanto involucra los cuatros elementos más importantes del sistema político:

- *El sistema de partidos* establece y regula las formas en que se organizan los ciudadanos para competir y negociar el acceso al poder; sus estrategias y recursos válidos; su organización y mecanismos internos de gobierno y elección de candidatos. Este sistema puede ser un sistema restringido o abierto.
- *El sistema electoral* regula los requisitos de los candidatos, la forma en que se registran, se eligen y participan en la contienda por medio de los diferentes partidos u organizaciones. Establece los ámbitos de elección y representación.
- *El sistema de registraduría*: Identifica quiénes dentro de una sociedad, son los miembros de la comunidad política del Estado, los ciudadanos, los que tienen los derechos y deberes políticos para con el Estado, para elegir y ser elegidos.
- *El sistema de control* son los medios por los cuales los ciudadanos controlarán el ejercicio del poder, a sus representantes y a sus partidos.

En esta problemática sobresalen otros dos actores por acción o por omisión, la prensa y la sociedad civil. La presencia y acción de la prensa, de los medios de comunicación, es la que mantiene la presión y el relativo control social sobre los partidos políticos, por medio de la opinión pública porque les restringe el margen de maniobra y de actuación.

Por otra parte es la ausencia de una organización civil fuerte en el área de la auditoría y contraloría social, así como la pasividad de la sociedad civil en general, la que permite esta carencia de transparencia e impunidad y no es capaz de canalizar el descontento público hacia el cambio.

En un análisis global, estratégico se concluye que, para un avance y cambio positivo de la transparencia pública es necesario tener líneas de trabajo dirigidos a los siete actores principales en la transparencia pública:

- En el gobierno, es necesario fortalecer la independencia y capacidad funcional de los organismos de control.
- En los partidos es necesario promover el cambio y reestructuración del sistema de partidos políticos hacia uno más moderno y dinámico.
- En la sociedad civil es necesario fortalecer la capacidad de incidencia y control social externo.
- En la prensa desarrollar y fortalecer, el periodismo investigativo y la sana tendencia crítica de la misma.
- En la empresa privada fortalecer el marco de libre competencia y el control de la calidad.
- En las organizaciones internacionales la efectiva transparencia del uso de sus fondos.
- Los municipios han sido tratados en un estudio paralelo.

Las recomendaciones del siguiente capítulo van orientadas hacia dos actores, incluidos en este estudio: La sociedad civil y el gobierno. Sin embargo es necesario ampliarlo al menos con un análisis más detallado de los cambios necesarios para superar el obstáculo principal, el sistema político, así como del mayor protagonista que ha impulsado el cambio en la coyuntura actual: la prensa.

Junto con las siguientes recomendaciones de forma explícita se recomienda ampliar el estudio a estos dos actores mencionados.

4.3 Objetivo estratégico: Construir una relación de participación y control social entre sociedad civil y gobierno

La transformación histórica de la sociedad civil en los últimos 20 años, puede ser descrita como una reconversión; como la transición en un papel de instrumento dominado por los partidos y el Estado a ser un medio para canalizar y organizar la voluntad ciudadana, ante el Estado y los partidos. Para asumir este papel, el desafío de la SC esta en el fortalecimiento de esta identidad. Para esto es necesario forjar las capacidades e instrumentos de su ejercicio, apoyando sus procesos internos de madurez, pasando de su dispersión a la concentración de su trabajo individual a la conformación de vínculos y redes al desarrollo de sinergias.

En esta visión la sociedad civil no es un ente centralizado, si no más bien multipolar, multifocal y con diferentes dinámicas y velocidades que expresan la complejidad de intereses y aspiraciones ciudadanas, en su autoproducción y organización, en su autopoiesis. El desarrollo de su propia identidad, de una autoconciencia global, así como del papel ante los demás actores en la transparencia pública es insustituible.

La función central de la sociedad civil es la de organizar, de forma primaria, los intereses y aspiraciones de la ciudadanía para canalizar y ejercer su participación y control ante los demás actores que interactúan en la esfera de lo público especialmente frente al gobierno y los partidos políticos.

En este concepto tres son las ideas claves de resaltar:

- Organizar los intereses y aspiraciones de la ciudadanía
- Canalizar su participación
- Ejercer el control social

El problema que se plantea es cómo fortalecer estas funciones de cara al gobierno y los partidos políticos.

En una sociedad democrática, la organización de los intereses y aspiraciones es más bien un proceso volitivo de la propia ciudadanía. Sin embargo, la canalización de su participación y el desarrollo de mecanismos de control social, son una área clave para la consolidación del sistema democrático, que ofrece grandes espacios para la cooperación externa. En esto se enfrentan problemas de conciencia, conceptualización y de medios o instrumentos.

En la situación actual, un primer aspecto a consolidar en la sociedad civil frente al Estado, es la asunción y aceptación, por ambos, del rol de canalizador de la participación y control social de la primera con respecto al segundo. Ni en la sociedad civil ni mucho menos en el Estado, este rol es claramente asumido y aceptado.

Las preguntas que se plantean son ¿En qué es relevante participar y controlar?, ¿Cómo o a través de qué mecanismos hay que participar y controlar?

La primera pregunta tuvo respuesta en los capítulos 2.2. y 3.5.

Para responder a la segunda, los medios, es necesario la identificación de intereses y objetivos comunes entre las organizaciones de la sociedad civil que permita promover, estructurar y consolidar la participación y construcción de redes ciudadanas, así como simultáneamente desarrollar y fortalecer los mecanismos de participación y concertación¹. Tanto para la participación como para el control se puede tomar como criterio de relevancia y prioridad, la estructura del presupuesto por unidad primaria según la Ley General del Presupuesto.

¹ Véase el capítulo 2.4. La participación y escrutinio de la sociedad civil por medio de mecanismo o instancias de concertación

Lo que se aspiraría es que se establecieran vínculos estrechos y conocimientos mutuos entre cada área del quehacer público entre: Unidad primaria de ejecución, Red ciudadana, Comisión de la Asamblea Legislativa y Mecanismo de concertación:

Area	Red ciudadana	Unidad primaria	Presupuesto	Mecanismo concertación	Comisión de la Asamblea
Agricultura y Ganadería	CIDAR	MAG	350,595,720	CDR	Economía y Agricultura

Sería deseable que cada unidad primaria y comisión de la Asamblea identificara su red o redes en la sociedad civil. Esto implicaría el apoyo y soporte para el desarrollo de redes ciudadanas en aquellas áreas que son claves para la vigilancia y el control. En defecto o inexistencia de una red, se puede apoyar el rol de una ONG como vigilante social de un determinado ministerio o unidad primaria.

Sin embargo, en tres áreas es importante fomentar o al menos apoyar la estructuración de redes para la participación y el control, o promover la especialización de alguna organización e instituto de investigaciones. Estas son:

- Ministerio de Hacienda o finanzas públicas
- Corte de Cuentas de la República
- Libertad de información

Para las dos primeras se puede apoyar la conformación de una sola red que aglutine los temas de presupuesto, probidad y control público. Para la segunda, se puede apoyar una red con las asociaciones de prensa, institutos de investigación y universidades privadas.

La perspectiva a largo plazo sería que cada red asuma la función social de monitoreo vigilancia y control de la administración pública en cada unidad primaria. En cada sector exista un mecanismo de diálogo y concertación; en cada región o departamento un grupo gestor que concerte intereses territoriales, en cada municipio un comité o consejo de desarrollo.

En definitiva el propósito es invertir y desarrollar el capital social, por medio de la creación de estos vínculos de concertación y confianza entre los actores sociales, en los diferentes ámbitos de la sociedad salvadoreña; que en otras palabras es lo mismo que desarrollar la mutua confianza sobre la base de garantías de franqueza para la transparencia pública.

4.4 Principales líneas de acción

Las propuestas van formuladas como líneas de acción solo para dos actores (Sociedad Civil y Gobierno) según los componentes o elementos estudiados y los términos de referencia. Para su selección se ha considerado lo que es relevante pero factible para hacer avanzar la transparencia.

Como línea prioritaria se establece el componente de acceso de información y el de fortalecimiento de la participación ciudadana, dadas las condiciones favorables de la coyuntura política sobre el tema del acceso a información. Sin embargo, en el gobierno igual prioridad se pone en el fortalecimiento de los organismos de control, de forma particular la de la CCR.

4.4.1 Línea de acción: acceso a información pública

En El Salvador no existe tradición, ni cultura, ni legislación de someter los actos del Estado al principio de publicidad. En los funcionarios públicos no ha existido ni siquiera la noción como obligación y en la sociedad civil tampoco como derecho. Hasta años recientes es que se ha empezado a plantear la necesidad de tratar la información pública no como información privada, y el derecho de acceso a información(1995).

El objetivo de esta línea de acción estará orientado a educar y establecer el acceso de la información pública como un derecho ciudadano y como un principio de la administración gubernamental.

Para esto baste citar como ejemplo los dos primeros artículos de la ley de acceso a información de la ciudad de Buenos Aires:

Artículo. 1: Legitimación

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada de la Ciudad Buenos Aires.

Art. 2: Principio de publicidad

Todas las actividades de los órganos comprendidos en la presente ley estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Los funcionarios responsables deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la presente ley y aquella que en las áreas a su cargo se produjere.

Para esto se necesita trabajar en cuatro áreas:

- Propuestas de legislación y reforma constitucional;
- Procesos de educación social y gubernamental;
- Fortalecimiento de la sociedad civil para ejercer el derecho y
- Fortalecimiento de la capacidad gubernamental para cumplir el principio.

Propuestas de legislación y reforma constitucional

Como se ha afirmado anteriormente, en materia de leyes la situación de la libertad y acceso a información pública es deficiente y pobre, tanto en la constitución como en la legislación secundaria. En esto es necesario distinguir los siguientes aspectos:

- a. Propuestas de derogación de artículos en la legislación secundaria actual que limitan el acceso a la información pública y restringen el trabajo de la prensa, por ejemplo el Art. 31 de la Ley de servicio civil.
- b. Propuestas de reforma constitucional a los artículos 6 sobre la libertad de expresión, para hacerlo más explícito sobre el derecho de acceso a la información pública y del artículo 240 que mantiene en reserva las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.
- c. Propuestas de nueva legislación que amplíe el derecho de libertad de información: más específicamente, de libre acceso a información pública, siguiendo las tendencias modernas; A este respecto en el anexo se coloca la ley de Buenos Aires como ejemplo.
- d. Propuesta de ley para proteger la identidad y la privacidad que incluya el Habeas Data como recurso judicial para acceder a información personal en base de datos públicas y privadas.
- e. Propuesta de ley para proteger la profesión del periodista la prensa y establecer el derecho de respuesta.
- f. Presentación de amparos ante la Corte Suprema de Justicia para establecer jurisprudencia, ante la negativa por ejemplo de jueces de acceso a información o de la CCR del acceso a las auditorias.
- g. Denuncias ante la Procuraduría de DDHH por la violación de la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 13.

Esto puede estar en una sola propuesta de ley de información que contenga todos los instrumentos modernos o leyes particulares para cada aspecto.

Candidatos para impulsar estos proyectos podrían ser los gremios de periodismo, los propios medios de comunicación, las escuelas de comunicación y prensa en las universidades y los institutos de investigaciones jurídicas.

Procesos de educación social y gubernamental

La experiencia en El Salvador ha mostrado que el decreto de leyes o su modificación por sí mismo, no cambia nada, y en ciertas condiciones pueden hasta tener un efecto negativo, al dar la sensación que se ha hecho algo para desmovilizar la voluntad y conciencia cívica sobre un determinado problema. Así mismo, la experiencia internacional ha mostrado que si no existe una fuerte organización civil que impulse el

cumplimiento de la ley, esta no tiene ningún impacto real en mejorar efectivamente el acceso a información.

La formulación de proyectos de leyes sobre acceso a información son útiles solo si se ven como medio o instrumento para forjar y desarrollar la conciencia cívica y gubernamental en esta materia. Es decir si estos instrumentos de ley se conciben como procesos de educación ciudadana. En esta perspectiva el objetivo de un proyecto de creación de ley no es la aprobación por la Asamblea, sino más bien el medio para estimular un proceso largo de educación y discusión pública. El énfasis no está en el producto o resultado, sino en el proceso de construcción del proyecto de ley, por medio de debates, seminarios, paneles, elaboración propuestas por cada escuela de prensa, mesas de trabajo en gremios periodísticos, etc.

En esta perspectiva, la presentación de un recurso de inconstitucionalidad para determinada ley o la presentación de una propuesta de reforma constitucional, perseguiría principalmente, llamar la atención pública en la materia, para hacer del tema un punto de la agenda pública, más que esperar un resultado en la CSJ o la Asamblea.

Los proyectos de reforma o propuestas de ley deberán ir acompañados de procesos abiertos de discusión y propuestas, por ejemplo entre universidades, de difusión de varios ejemplos de legislación, etc. En este proceso es de mucha importancia incluir la participación de los responsables de prensa o información de cada entidad de gobierno.

Fortalecimiento de la sociedad civil para ejercer el derecho de acceso

El punto central en toda la línea de acción de acceso a información sería fortalecer la capacidad de sociedad civil en ejercer el derecho ciudadano de acceso a información pública así como de incidir en las políticas públicas de información.

Retomando las organizaciones identificadas en el Capítulo 2 sobre sociedad civil, que estarían interesadas en esta materia, sería prioritario apoyar el acercamiento entre estas organizaciones y la posible configuración de una red ciudadana centrada en el acceso de información (Red de libertad y acceso a información pública). Esta red ciudadana podría conformar un plan específico de incidencia en el cual se retomen los diferentes puntos aquí propuestos.

Sin embargo la dificultad de acceso a información es un problema para todas las redes identificadas. En tal sentido sería conveniente plantear un evento general que aborde la problemática de redes y acceso a información pública, y que permita elevar el uso y demanda de información ante cada entidad pública que es contraparte de la red. Esto implicaría la construcción de lineamientos generales de cómo demandar y hacer uso de la información pública, así de cómo ejercer este derecho y los diferentes recursos judiciales actualmente disponibles.

Por otra parte sería necesario reactivar la Mesa 19 de los Temas Claves para el Plan de Nación, de la consulta especializada, de la misma forma que se está haciendo actualmente

con varias mesas (mesa fiscal, mesa de modernización del Estado, etc), e impulsar las actividades principales propuestas en su plan de trabajo²:

1. Formulación e implementación de una política nacional de información y comunicaciones
2. Estimular la generación sistemática de información
3. Establecer una coordinación permanente entre medios de comunicación, comunicadores sociales y facultades de comunicación
4. Establecimiento de una coordinación permanente entre gestores de la información

Fortalecimiento de la capacidad gubernamental para cumplir el principio

En el gobierno se buscaría promover que cada departamento o dirección de información o prensa de las unidades primarias u órganos constitucionales, elaborara su política pública de información. Esta política serviría de parámetro para impulsar conscientemente la modernización en esta materia y para evaluar el desempeño de dicha unidad. Este instrumento escrito, siempre que no existan leyes en esta materia, serviría como medio de promover y ampliar la libertad de información en dicha unidad primaria. Al principio se buscaría un ministerio u oficina pública cuyo titular este comprometido con la gestión moderna y la transparencia para que esta experiencia permita desencadenar procesos similares en otras dependencias públicas. Así como existen en Colombia islas de integridad, se podría promover este mismo instrumento en El Salvador incluyendo en tal idea el acceso a información pública.

Así mismo sería recomendable apoyar evaluaciones exhaustivas de los sitios Web de las principales dependencias públicas, determinando criterios y promoviendo conocimientos sobre el tipo de información que debería aparecer para ser considerados transparentes y modernos. En esta materia los administradores de los sitios y los mismos funcionarios deberían de conocer los criterios modernos sobre el tipo y características de información que se espera aparezcan en los sitios Web. Al respecto se podría adicionalmente estimular la cooperación horizontal en esta materia.

Cada órgano de gobierno tiene información clave que publicar definida a partir de sus competencias específicas y funciones establecidas constitucionalmente.

1. Para el órgano ejecutivo es clave los planes, programas y proyectos en marcha, así como los proyectos de préstamos en ejecución, en formulación o en negociación. Los indicadores claves del avance de trabajo, las evaluaciones de avances, las políticas públicas, la ejecución presupuestaria, las licitaciones.
2. Para el órgano legislativo, son claves la publicación de los proyectos de ley presentados y en estudio; las leyes aprobadas, las agendas y horarios de las comisiones de trabajo; las votaciones por cada diputado, el informe de actividades de cada diputado. Cada diputado podría tener su propio sitio Web, para poderse

² Cfr: Mesa especializada 19: “Información y comunicaciones para la democracia y el desarrollo” CND **Temas claves para el Plan de Nación**. Enero de 1999.

- comunicar con sus lectores y publicar su agenda. En esto se puede tomar de ejemplo el sitio de la congresista argentina Marta Oyhanarte (<http://www.oyhanarte.org/>)
3. Para el Órgano Judicial, son el seguimiento de los expedientes judiciales y las resoluciones y sentencias judiciales, por cada juzgado, cámara o sala. Así como las estadísticas de los principales indicadores de trabajo.
 4. En la Corte de Cuentas son claves de publicar los informes de las auditorías, y las resoluciones de cada una de las cinco instancias establecidas.
 5. En la Fiscalía las estadísticas criminales y denuncias; la apertura de expedientes, el procesamiento de los requerimientos, las solicitudes de declaratorias de faltas y las ordenes de archivo administrativos.
 6. En la Procuraduría de Derechos Humanos, la apertura de expedientes y denuncias y las resoluciones; los informes y recomendaciones públicas sobre las denuncias presentadas. Las estadísticas de las violaciones a los derechos humanos.

4.4.2 Línea de acción: fortalecimiento de la participación y control ciudadano

Una sociedad es capaz de resolver sus problemas estratégicos; de articular repuestas a sus desafíos de forma coherente y económica; de funcionar con sinergias; de responder simultáneamente en diferentes planos y dimensiones; de incluir y darle sentido de pertenencia a sus ciudadanos, en la medida que logra establecer un tejido de participación, control y concertación social de todos sus ciudadanos. Este tejido que permite que una sociedad avance articuladamente en una dirección, de forma sostenida y con equilibrios sociales es lo que se denomina capital social. Es un capital por que genera un valor agregado en el tiempo, comparablemente superior a aquellas que lo poseen en menor grado. Este tejido de confianzas se establece por medio de garantías mutuas y mecanismos de organización, de control y concertación.

Tal como se planteó en el capítulo 4.3 esta línea de acción sería la central y la que podría darle dirección estratégica a todo el programa.

Para esto se necesita trabajar en cinco áreas:

- Apoyo a propuestas de organización y planes de incidencia de redes sectoriales
- Apoyo a grupos gestores regionales especialmente de las áreas pobres del país
- Apoyo a mecanismos de control ciudadano
- Apoyo a mecanismos de concertación y consulta.
- Apoyo al capítulo 6 del plan de gobierno

Propuestas de organización y planes de incidencia de redes sectoriales

Tal como se ha planteado anteriormente, es necesario apoyar y fortalecer las redes de la sociedad civil que se han formado hasta la fecha, así como estimular la formación de otras en aquellos sectores en los cuales no se cuentan con este tipo de coordinaciones.

La formación de redes trae múltiples ventajas al interior de las organizaciones que las integran, superando su dispersión y accionar aislado, compartiendo tecnología, evitando

la repetición de errores y esfuerzos, fomenta la focalización y especialización. Así mismo se da un proceso natural de división de trabajo que va asignando tareas a la organización que mejor la hace.

Por otra parte las organizaciones tienen mayor oportunidad de incidir en las políticas públicas en la medida que están organizadas, de forma individual y dispersa.

Por el lado del gobierno, este se ve obligado a trabajar con mayor diligencia, probidad y transparencia cuando sabe de la existencia de estas redes, y de la posibilidad de denuncia de cualquiera de sus malas decisiones. La sola existencia de una red produce ya de por sí un efecto positivo en el funcionamiento público.

Se pueden distinguir cuatro formas de apoyo:

1. Apoyo a la formación de nuevas redes en áreas claves, con proyectos de funcionamiento básico e inicial.
2. Apoyo a la formulación y ejecución de planes de incidencia de las redes existentes.
3. Capacitación en métodos de trabajo en redes ciudadanas.
4. Sistematización y evaluación de experiencias del funcionamiento de las redes existentes hasta ahora.

Grupos gestores regionales especialmente de áreas pobres del país

Cuando estas redes se han formado, no a nivel sectorial, sino regional o local han recibido indistintamente diferentes nombres, como grupos gestores, asociaciones de desarrollo local, consorcios microregionales, etc. Estas redes locales son las que permiten visualizar en el mapa político las regiones más apartadas y pobres, y posibilitan que participen en el reparto del pastel de la inversión pública.

Lo expresado para las redes sectoriales se aplica en igual forma para estas redes microregionales. Sin embargo, dentro de los objetivos del AID cobran aun mayor importancia, ya que serían el instrumento para viabilizar estos objetivos de apoyo a las organizaciones rurales de las áreas más pobres del país.

Por tal motivo se repiten las formas de apoyo planteadas a las redes sectoriales, solo que reelaboradas en función de regiones.

1. Apoyo a la formación de redes regionales en las áreas más pobres del país, con proyectos de funcionamiento básico e inicial.
2. Apoyo a la formulación y ejecución de planes de incidencia de las redes regionales existentes para pugnar en la participación de proyectos de inversión, como por ejemplo la pavimentación de caminos rurales sostenible
3. Capacitación en métodos de trabajo en redes ciudadanas
4. Sistematización y evaluación de experiencias del funcionamiento de las redes existentes hasta ahora.

Apoyo a mecanismos de concertación y consulta

Los mecanismos de participación a nivel de concertación de políticas públicas en el ámbito nacional, que realmente agrupe actores diversos y contrarios, son escasos y han funcionado de forma deficiente o con limitados resultados en la mayoría de casos:

- a. Consejo Superior del Trabajo
- b. Grupo Consultivo para el Desarrollo Local
- c. Comité para el Desarrollo Rural
- d. Mesa para la formulación de la política urbana y de vivienda
- e. Grupos Gestores del Plan de Nación
- f. Mecanismo Nacional de Seguimiento al Plan de Reconstrucción
- g. Mesa de negociación para el Transporte Público

Sería conveniente partir del análisis y evaluación de estas experiencias para utilizarlas de base para conformar más instancias de este rango en los diferentes ramos o áreas del sector público. Sería conveniente financiar eventos o procesos que evalúen y difundan estas experiencias y que a la vez faciliten el desarrollo de otras en nuevas áreas.

Especial interés tendría la conformación de mecanismos de concertación en las áreas de contraloría y acceso a información. Para la CCR uno de sus mayores desafíos es incorporar a la ciudadanía al control de la función pública. Normalmente debería ser esta entidad la interesada en promover una red de contraloría social vinculada a la estructura formal de la propia CCR. Este campo es bastante virgen en El Salvador, donde la labor de auditoría se ha visto solamente desde una perspectiva formal y tradicional.

Apoyo a mecanismos de control ciudadano

En el ámbito del control ciudadano de la actividad de la administración pública, sería conveniente apoyar proyectos de control o vigilancia ciudadana (Wachtdog) a las Unidades Primarias según están identificadas en la ley del presupuesto. Aunque la actividad contralora no se restrinja al aspecto financiero, un buen parámetro de las prioridades y las asignaciones de ayuda a este respecto puede ser el monto establecido en el mismo presupuesto para dichas unidades. Este control podría incluir la agenda de trabajo de cada una de las 19 comisiones de la Asamblea Legislativa. El proyecto de vigilancia o control ciudadano podría estar a cargo de una organización o de una de las redes ciudadanas identificadas. Esto último sería preferible. Retomando la experiencia en otros países, podría funcionar de la siguiente manera: Una red en una área especializada desarrolla el proyecto de vigilancia a una determinada unidad primaria (por ejemplo, CCR o Ministerio de Educación), incluyendo la vigilancia sobre el trabajo de la comisión de la Asamblea Legislativa respectiva o especializada correspondiente.

La vigilancia o control ciudadano incluiría principalmente:

- La formación y ejecución de políticas;
- El seguimiento a los planes, programas y proyectos ministeriales;
- La ejecución del presupuesto;
- La formulación de proyectos de préstamos;

- El estudio y aprobación de nuevas leyes
- La aprobación legislativa de los proyectos de préstamos,
- Los tratados y convenciones internacionales que ha firmado o va a firmar el Ejecutivo o que obligan al país en dicha área;
- La auditoría social y el pronunciamiento sobre el informe anual ante la Asamblea Legislativa.

En sus fases iniciales los proyectos buscarían legitimar el control ciudadano de cara al público y a los mismos funcionarios, demostrando su utilidad práctica y el beneficio político y económico para el país, de dicha vigilancia. De manera especial se necesitaría educar a los funcionarios públicos sobre su necesidad de rendir cuentas a las instancias de la ciudadanía, en consideración de la ausencia de una tradición del servicio civil al respecto.

En el área estricta de la contraloría, de la CCR, es necesario abrir este campo, por medio de propuestas iniciales o de eventos públicos que vayan orientados a vincular el control ciudadano con el órgano contralor del Estado, desmitificando y ciudadanizando el control gubernamental. Para iniciar se podría promover un foro o un evento público con esta temática que fuera co-organizado entre la CCR y las redes de control ciudadano.

Apoyo al capítulo 6 del plan de gobierno

De lado del gobierno es necesario enfatizar los componentes del Capítulo 6 del Plan de Gobierno y apoyar su ejecución o desarrollo. Realmente en este apartado el gobierno ha planteado líneas estratégicas y acciones sustantivas relevantes e interesantes, que de realizarse efectivamente tendrían efecto positivo en la transparencia de la administración pública. En tal sentido, en una primera etapa, bastaría simplemente enfocarse en apoyar, fortalecer y monitorear lo planificado por el gobierno.

“6. Gobierno efectivo y participativo

6.1 Descentralización del gobierno nacional

6.3 Gestión administrativa eficiente y transparente

6.2 Políticas públicas y de inversión formuladas y ejecutadas en forma coordinada y transparente”

4.4.3 Línea de acción: rendimiento de cuentas y control público

En esta línea de acción el objetivo central debe ser la reforma de la Corte de Cuentas de la República, orientada a lograr su independencia política y a convertirla en un moderno organismo contralor específicamente en la función técnica de auditar (control externo posterior).

En lo que respecta a la corte se pueden apoyar en las siguientes áreas:

Reformas constitucionales

Estas reformas están orientadas a la independencia política y su conversión en un moderno organismo contralor son requeridas en varios aspectos:

- Por un lado la modificación de los requerimientos de votos en la Asamblea pasando de mayoría simple a mayoría calificada (2/3).
- Así mismo en la propuesta de candidatos, elevando los requerimientos a que sea un profesional con experiencia en la materia y de carreras afines a las profesiones de ciencias económicas, administrativas y auditorías.
- Así también que los candidatos sean propuestos por las organizaciones gremiales de la sociedad civil especializadas en esta materia, y que la Asamblea escoja entre una terna presentada.
- Separando las funciones jurisdiccionales y dejando únicamente las técnicas auditoras.
- Igual reforma constitucional requiere la absorción de la Sección de Probidad y el modificar el carácter confidencial de la declaración jurada de patrimonio de los funcionarios públicos.

Publicación de los informes de auditorías

Mas allá que la ley de la corte efectivamente lo diga, es necesario buscar un mecanismo por medio del cual los informes de auditoría sean efectivamente públicos y no queden a discreción de los funcionarios de la Corte. Estos informes puede ser accesibles por medio del apoyo a un sitio Web, retomando el ejemplo de la Corte Suprema de Justicia.

Auditoría externa a la CCR, bajo responsabilidad de la Asamblea Legislativa

La AID podría jugar un papel constructivo para sacar de su estancamiento ofreciendo colaboración del órgano contralor federal de los EEUU para practicar la auditoría externa a la CCR, bajo responsabilidad de la Asamblea Legislativa. Esto permitiría mejorar la transparencia interna en la misma CCR, y ejercería una influencia positiva en todo el aparato del Estado.

Auditorías operacionales

Efectivamente la CCR tiene que comenzar a efectuar auditorías operacionales, no solo a nivel municipal sino también al gobierno central. En la práctica las auditorías que hasta la fecha se hacen son de carácter financiero, o con una fuerte orientación en esta dirección.

Fortalecimiento de los órganos de control público

Es necesario crear y desarrollar una conciencia en la sociedad salvadoreña que la probabilidad efectiva de la ley se encuentra en relación directa con la fortaleza de los organismos de control encargados de la vigilancia de su cumplimiento. Tradicionalmente los organismos de control, como la CCR, la FGR, PDDHH y las superintendencias, han sido entidades débiles con bajo presupuesto y con carencia de independencia política. En general es necesario apoyar proyectos orientados a fortalecer la independencia política y capacidad técnica de los diferentes organismos de control.

En esta línea puede servir mucho el fomento de actividades sobre el control público que evalúa su desempeño y que permita visualizar sus perspectivas estratégicas. Esto adicionalmente serviría de medio para aproximar a todas las entidades que hacen control gubernamental y permitiría, por su comunicación horizontal, un mayor peso, fuerza e independencia ante los demás órganos del Estado.

Es necesario visualizar al conjunto de instituciones contraloras como una entidad en sí misma, como un órgano del Estado con fuerza e identidad de cara a los órganos fundamentales, la experiencia de Órgano del Control Público, que existe en otros países se podría difundir y estudiar.

En cuanto al *rendimiento de cuentas* sería necesario enfocarse en los informes que la constitución establece a los diferentes órganos pero especialmente del Órgano Ejecutivo y en la rendición de cuentas de la Asamblea, de cada diputado a sus electores .

Elevar la calidad de la rendición de informes ante la asamblea

Una forma de hacer que el sistema de rendición de informes ante la Asamblea funcione, es estableciendo su auditoría operacional. La ley actual de la Corte de Cuentas faculta a dicho órgano para hacer auditorías de cualquier informe gubernamental. Aquí lo importante sería establecer un primer antecedente que desencadene posteriormente la tradición de auditar los informes constitucionales. Sería importante comenzar por los que absorben la mayor parte del presupuesto.

Auditoría ciudadana de los informes a la Asamblea

De forma complementaria a la auditoría operacional de la CCR, la sociedad civil, por medio de las redes ciudadanas, podría auditar, analizar y pronunciarse sobre el contenido de estos informes de tal manera de que no pasen desapercibidos.

Rendición de informe anual de los diputados a sus electores

Es necesario establecer y desarrollar la tradición que cada diputado elabore su informe anual ante sus electores. Este informe pueda ser publicado en Internet. Lo importante en este aspecto es desarrollar unas primeras experiencias modelos, en esta experiencia sería clave el registro de sus votaciones, y las diferentes actividades y proyectos de ley presentados.

Red ciudadana de probidad y contraloría social

En el campo de la sociedad civil será de mucho impacto apoyar esfuerzos de constitución de una red ciudadana de probidad y contraloría social, que sirva de vigilante y control a la misma CCR y al Ministerio de Hacienda. Tal como se afirmó en el capítulo correspondiente a la Sociedad Civil, no existe tal red en estas áreas. Actualmente existe el interés de conformarla en las asociaciones profesionales de economistas, auditores y administradores de empresa. A estos habría que agregar las pequeñas redes que han surgido de control a nivel municipal.

4.4.4 Línea de acción: claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas

Desde de la perspectiva de la transparencia, en este apartado tres son las actividades más importantes:

- Delimitación de funciones de los órganos contralores con respecto a los jurisdiccionales, y ejecutivos.
- Apoyar una ley de claridad en los procedimientos administrativos de atención al público
- Fortalecer y desarrollar el marco regulatorio e institucional de libre competencia y protección al consumidor que vuelva más transparente el mercado Salvadoreño

Delimitación de órganos contralores de los jurisdiccionales y ejecutivos

En primera instancia es necesario separar del Órgano Ejecutivo y Judicial cualquier instancia contralora, y volverla independiente fortaleciéndola técnica y económicamente.

Tal como se dijo anteriormente *la fuerza y aplicación de la ley esta en relación directa con la fuerza de los organismos contralores, pero a la vez, la robustez moral y funcional de un órgano contralor se fundamenta en su independencia política, administrativa y económica:*

En el Órgano Ejecutivo están como instancias contraloras:

- *Superintendencias de Obligaciones Mercantiles*
- *Superintendencia de Valores.*
- *Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones*
- *Superintendencia de Pensiones*
- *Superintendencia del Sistema Financiero*
- *Dirección General de Protección al Consumidor*
- *Dirección General de Organismos no Gubernamentales*

En el Órgano Judicial están:

- Sección de Probidad
- Sección de Investigación Profesional (de la abogacía y notariado)
- Departamento de Investigación Judicial

Así mismo es necesario promover o apoyar los procesos de concentración en el Órgano Judicial todas las actividades jurisdiccionales, como los juicios de cuentas y las funciones de juzgar de los tribunales electorales, del servicio civil y de la carrera docente.

Claridad en los procedimientos administrativos de atención al público

En la secretaría técnica de casa presidencial existe este proyecto, o al menos la idea, que podrían ser apoyadas e impulsadas. Así mismo se puede apoyar la legislación en esta materia (claridad de procedimientos administrativos) retomados casos o experiencia como es el español. En esta materia, así mismo, se podría desarrollar junto con la línea de

acción de acceso a información, modelos de “Instituciones Transparentes”, que incluya tanto lo de acceso a información, probidad, como de claridad de prestación de servicios y atención al público.

En el lado de la sociedad civil se podría conformar un tribunal ciudadano de carácter moral, para hacer evaluaciones-concurso orientadas a identificar la institución pública más transparente o más oscura, premiando y señalándolas públicamente. Sería de mucha importancia hacer públicos los criterios de evaluación, para que tengan un efecto demostrativo ante las demás instituciones. Esto, también podría ser por votación abierta ante el público en un evento, o por medio de Internet. Sobre este particular organizaciones como APES o el consorcio de ONGs de educación cívica tienen ideas de proyecto.

Marco regulatorio de libre competencia y protección al consumidor

Las leyes de libre competencia y protección al consumidor son importantes para la transparencia del mercado salvadoreño, la función arbitral del Estado y su intervención en mercados específicos. Esta materia, en los últimos años, ha sido más activamente desarrollada por la sociedad civil y podría ser una área de involucrar más decididamente a las asociaciones gremiales de la empresa privada.

Cuatro tipos de proyectos sobresalen en este apartado:

- a. El desarrollo de la legislación sobre libre competencia.
- b. El desarrollo del marco institucional con la creación de una superintendencia o comisión como órgano contralor, independiente del órgano ejecutivo, lo cual implicaría la redefinición de las superintendencias ya existentes como la SIGET.
- c. La independencia y transformación en la Procuraduría de defensa del consumidor de la actual DPC.
- d. El desarrollo de instancias de mediación entre consumidores y productores.

Capítulo 5: Hacia una Estrategia de Transparencia a Nivel Local

El objetivo de este capítulo es realizar recomendaciones para la formulación de una estrategia para el desarrollo de instrumentos y mecanismos de transparencia en los municipios salvadoreños; enfocando el estudio en la capacidad de participación y fiscalización de la sociedad civil al gobierno municipal; así como también la capacidad de las Alcaldías para impulsar una gestión más transparente y abierta a la comunidad.

5.1 La transparencia en municipios salvadoreños

La información necesaria para elaborar las bases de las recomendaciones se recopiló mediante lo siguiente: (i) un diagnóstico para identificar los principales problemas y limitaciones que se registran en la relación entre la sociedad civil y las autoridades locales en materia de transparencia y participación ciudadana; (ii) auscultar el interés del Alcalde en instrumentos de transparencia en la gestión pública municipal; (iii) identificar temas que conciertan el interés de la sociedad civil para proyectar un mayor nivel de participación; (iv) sugerir instrumentos y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en la gestión municipal.

Para llevar a cabo las tareas señaladas, se partió del trabajo de campo (ver Informe en Anexo 8) visitando municipios y realizando entrevistas con Alcaldes, líderes vecinales, las ONG y otras instituciones. Las primeras impresiones fueron presentadas en un taller con investigadores, autoridades relacionadas a municipios y las ONG para hacer una validación. En dicha reunión se pasó una encuesta para priorizar unos 30 instrumentos de Transparencia para municipios salvadoreños de acuerdo a la importancia de su impacto y a la factibilidad política para su implementación.

El resultado final de este trabajo es la formulación de cinco líneas estratégicas para apoyar el desarrollo de la transparencia en municipios salvadoreños, con cerca de 50 instrumentos o iniciativas de diferentes alcances y naturaleza en cuanto a recursos, plazos, costo y grado de factibilidad de ejecución.

No es propósito de este capítulo hacer un diagnóstico exhaustivo en materia de sistemas de información y participación ciudadana en cada uno de los municipios visitados. Se pretende más bien captar los elementos más relevantes en la diversidad de los municipios seleccionados a fin de presentar propuestas de mecanismos e instrumentos de transparencias, que sean técnica y políticamente factibles de ser implementados de acuerdo a la realidad de los gobiernos locales salvadoreños.

El objetivo de las entrevistas fue recabar información sobre los obstáculos, las necesidades y los desafíos para mejorar los niveles de transparencia y la relación entre las autoridades locales y su comunidad. Para ello, se busco conocer el punto de vista del Alcalde, de Concejales, directivos de la Alcaldía, de los Comité de Desarrollo Local (CDL), de los líderes de la comunidad y de algunas ONGs locales.

La metodología utilizada en las entrevistas fue básicamente buscar generar las condiciones para una conversación directa, sincera y sin protocolos con los entrevistados.¹ El cuestionario de preguntas fue una guía referencial, adaptable según el caso de cada entrevistado. Por lo general cada entrevista tuvo la siguiente secuencia: (i) presentación de lo que es CREA Internacional de El Salvador, los consultores y el propósito de la entrevista. (ii) Se invita al entrevistado a hacer un breve balance de su gobierno u organización en relación a la participación ciudadana y transparencia en su municipio. (iii) Preguntas y diálogo sobre el cuestionario guía (ver anexo). (iv) Breve intercambio con el entrevistado sobre mecanismos de transparencias que utilizan municipios de otros países para conocer su percepción y eventual aplicación en su municipio. (v) Reflexiones entre los miembros del equipo de CREA Internacional sobre la entrevista efectuada.

Los municipios fueron seleccionados en consulta con miembros de CREA Internacional y del RTI. Los criterios utilizados fueron: i) municipios con experiencias en programas de participación ciudadana, ii) geografía diversificada, iii) los que tuvieron diferentes niveles de impacto de la Guerra, iv) los que tiene mucha o escasa asistencia técnica de las ONG, y v) contemplar la diversidad de los partidos políticos en sus administraciones.

Los municipios visitados fueron:

Zona Central

San Salvador
San Martín
San José Villanueva
Santiago Texacuangos
Olocuilta

Zona Occidental

Chalchuapa
Ahuachapán
San Fco. Menéndez (+ Cantón Cara Sucia)
Candelaria de la Frontera

Zona Paracentral

Suchitoto

Zona Oriental

Tecapán
Mercedes Umaña
Jiquilisco

5.2 Identificación de obstáculos para la transparencia en municipios

Por obstáculos para la transparencia en los municipios se entenderá a las políticas, instrumentos, mecanismos, y estilos de gestión que los actores sociales locales vienen implementando en vida institucional de un municipio para construir espacios participativos. Entre los principales actores locales se puede citar a la Alcaldía, las

¹ Las entrevistas fueron realizadas por el consultor Raúl Monte Domecq, quien contó con el aporte del periodista y consultor salvadoreño Renán Alcides Orellana; entre los días 7 y 17 de agosto del corriente año. En algunas citas participaron miembros del Research Triangle Institute (RTI). La duración promedio de las entrevistas fue entre una y dos horas, y se efectuaron en los lugares de trabajo o residencia de los entrevistados.

organizaciones de la sociedad civil, los partidos políticos, la empresa privada, la prensa, entidades religiosas, culturales y similares.

En base al trabajo de campo realizado y brevemente relatado en el punto anterior, seguidamente se propone la siguiente caracterización de los obstáculos encontrados:

5.2.1 Gobiernos municipales

Cabildos abiertos

La mayoría de los alcaldes estiman que esta figura está caducada, se realiza porque la ley lo exige y no cumple un rol relevante como mecanismo que contribuya a la transparencia y a la participación ciudadana. Se hace necesario su rediseño en función a las actuales demandas ciudadanas.

Planes de inversión.

En muchos casos no fueron hecho en forma participativa, y su existencia probablemente no responde a una filosofía planificadora de la Alcaldía a largo plazo, sino más bien para acceder a los recursos del FISDL. En algunos casos logra ordenar la inversión y dinamiza la gestión de recursos. Se verifican situaciones en que los miembros de los CDL no tienen acceso a planes denominados participativos.

Consejo de Desarrollo Local (CDL)

En muchos casos no tienen vida real, solo en forma nominal, y no reciben suficiente apoyo del Alcalde. Aun no se lo ve como un órgano que puede concertar planes de desarrollo local para el municipio, con algunas meritorias excepciones. Otra dificultad relevada es la tendencia de algunos Alcaldes a tener influencia sobre los CDL, buscando que sean obsecuentes y no cuestionador de la gestión del Alcalde. Otra dificultad es la ausencia de reglamentos o estatutos que le otorguen legalidad y procedimientos para un mejor funcionamiento, como períodos de mandatos, representación, elecciones democráticas, competencias claras. Fueron varios los reclamos por crear un marco jurídico adecuado, con reglas básicas y universales para todos los CDL de cualquier municipio, independientemente que cada uno después le otorgue otras características particulares.

Delimitar funciones en organismos municipalistas

Falta delimitar las funciones que cumplen los organismos relacionados a los Gobiernos locales como el ISDEM, COMURES y FISDL, las ONG y otros, de tal forma a evitar duplicaciones, dispersión y uso ineficaz de recursos. Esto debe ser encarado en el marco del proceso de descentralización con el concurso de las principales instituciones involucradas.

Falta sistemas de información y una política comunicacional de la Alcaldía para los ciudadanos

La mayoría de los Alcaldes consultados ha coincidido en señalar que la transparencia en la gestión pública municipal tropieza con dos obstáculos determinantes: la falta de información y la falta de una política comunicacional hacia la comunidad. Con relativos pocos recursos las Alcaldías pueden encarar una política de comunicación para captar la empatía de sus ciudadanos y servir mejor de acuerdo a las preferencias de la comunidad. Para ello, deben definir, focalizar lo que sus ciudadanos esperan de la Alcaldía, sobre todo en materia de servicios, trámites, espacios de participación y mecanismos de información.

Exclusión de la oposición política en los Consejos

Los Consejos son unipartidistas y por lo general no existe voluntad para fomentar el pluralismo y la tolerancia partidaria con la oposición. Esto es un obstáculo a la transparencia y prácticas de gobierno abierto. Algunas ONG sostienen que se debe buscar la participación de partidos de oposición en los Consejos Municipales, estableciendo reglas claras y consenso mínimo. Para lograr esto se debe anteponer una “presión positiva” de organizaciones de la sociedad civil para flexibilizar la posición de los líderes políticos. Esto contribuirá a la transparencia porque alienta el rol fiscalizador de la sociedad civil.

Rupturas institucionales en cambios de Alcaldes

Es muy común en los gobiernos de nuestra América Latina, que cuando cambia un Alcalde y parte de la administración, también cambian buenas prácticas de gobierno que venían construyéndose en materia de participación y transparencia. A los efectos de preservar la institucionalidad de sistemas administrativos, mecanismos de participación e instrumentos de transparencias, se debe diseñar una estrategia de preservación de las buenas prácticas. Para ello, la sociedad civil con la ayuda de COMURES y las ONG. pueden pactar concertaciones mínimas. En este sentido, las ordenanzas municipales que consagren mecanismos de transparencia y participación ciudadana pueden ser alentadas. Lo legal no es suficiente, pero contribuye a apuntalar la instalación de los procesos sociales. Otro “reaseguro” son las coordinadoras de ADESCO o Asociaciones de organizaciones vecinales, a nivel de un municipio, departamento o región metropolitana, donde la Alcaldía no sea parte. Se trata de desarrollar un espacio propio, con libertad y autonomía, donde la ciudadanía pueda debatir sus problemas e incluso interpelar al Alcalde de turno.

Déficit en la formación básica de Alcaldes, Concejales y administradores municipales

La reticencia a las iniciativas por la transparencia y participación ciudadana se genera por la falta de información y de formación básica sobre municipalismo por parte de los Alcaldes, Concejales, administradores y técnicos. La falta de información produce temor a lo nuevo, y esto se traduce en oposición racional o falta de voluntad para llevar adelante los programas. Para encarar este obstáculo, algunas ONG proponen un programa de capacitación en alianza con COMURES, universidades y otras instituciones municipalistas. Con esto se busca reducir los riesgos de rupturas institucionales por cambio de alcaldes.

Precariedad y falta de información. Banco de Buenas prácticas en gobiernos locales.

Muchas veces lo que necesita un Alcalde es información sobre cómo otros municipios resolvieron problemas similares que hoy le afectan a él. Para ello, un banco de datos y proyectos puede ser fuente de inspiración para desatar la creatividad de los administradores municipales, compartiendo según sea la naturaleza del problema o proyecto con las CDL u otras organizaciones comunitarias.

Falta de estímulo en los valores de probidad al funcionario público municipal.

Fueron varios los Alcaldes que han señalado esta carencia para impulsar una mayor transparencia con un equipo humano formado en la integridad y servicio a la comunidad. Para elevar la eficiencia del funcionario público y su credibilidad ante la comunidad, se puede implementar algunas medidas tales como: (i) manifestación de bienes e ingresos al inicio y al final de cada administración, tanto para cargos electivos como para directivos y funcionarios de responsabilidad en el manejo de la cosa pública; (ii) diseño de un sistema de selección de personal a través de concursos públicos y en base a méritos profesionales y personales; (iii) Código de ética en el desempeño de la función pública; (iv) sistemas de incentivos para estimular la productividad y reducir la discrecionalidad que le otorga el cargo al funcionario público como prevención de abuso de autoridad y actos de corrupción.

Transparencia en licitaciones y contrataciones

Las compras y contratos de los gobiernos locales deben ser lo más transparentes posibles. En algunas entrevistas surgieron dudas hacia los procesos de compras de las Alcaldías. Fue sancionada recientemente una ley sobre licitaciones y contrataciones, cuyo vigencia para Alcaldías será a partir de enero del 2001. Independientemente de lo establecido por esta ley, las Alcaldías pueden llevar adelante iniciativas por la transparencia, tales como (i) incluir observadores de la sociedad civil en los procesos, (ii) establecer un banco de datos por Internet de precios de referencias de los principales bienes y servicios, por zonas geográficas, que usualmente los municipios demandan; (iii) establecer una lista de empresas y personas que fueron procesadas por intentos de sobornos u otros actos de corrupción.

Burocracia e ineficiencia como un problema para la transparencia.

Algunos alcaldes reconocieron como una dificultad para el relacionamiento con la comunidad la existencia de trámites engorrosos, que demandan mucho tiempo y altamente burocráticos. Son verdaderos obstáculos en la relación autoridad local y ciudadanía usuaria de dichos servicios. Aunque no exista acto de corrupción, el ciudadano lo percibe por la alta complejidad administrativa que genera un derroche de recursos para la Alcaldía y una pérdida de tiempo y de neuronas para el usuario.

Estado. El Estado no está preparado para ofrecer un razonable nivel de transparencia o cristalinidad. Debe ser rediseñado para adaptarse a las actuales demandas de la sociedad salvadoreña. Esta intervención debe partir de un enfoque sistémico y concertado entre todos los sectores sociales. No es objeto de esta consultoría abarcar propuestas de

reforma del Estado, no obstante, cabe señalarlo porque afecta acciones de transparencia desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

5.2.2 Sociedad Civil

Institucionalización de las ADESCO.

Por lo general, los miembros de las ADESCOS y organizaciones similares, coincidieron en demandar un marco legal que garantice su funcionamiento, incluyendo reglamento, mecanismos democráticos de representación y elección de autoridades, rendición de cuenta, etc. Además, esto dará mayor fortaleza a las ADESCOS frente a los cambios de Alcaldes.

Fortalecer las organizaciones ciudadanas.

Bajo nivel organizativo, apatía y desconocimiento de derechos y obligaciones, es un rasgo común en la sociedad civil de los diferentes municipios; lo cual limita la participación y fiscalización ciudadana. Para encarar este obstáculo se propone organizar y apoyar a las organizaciones, asociaciones y Federaciones comunales, a nivel de municipio, región o departamento, con el objeto de avanzar en la construcción de espacios públicos no estatales. Aquellos donde los dirigentes vecinales y de la sociedad civil organizada puedan elegir libremente sus representantes, construir la ciudadanía e interpelar a los poderes públicos, ya sean gobiernos locales o estamentos del gobierno central.

Transparencias en ONG

En algunos municipios, como por ejemplo Suchitoto, las ONG no cuentan con mucha credibilidad y esto se debe, entre otras causas, a la imposición de proyectos que han realizado en algunas comunidades sin que eso sea prioritario para dicha comunidad; no han consultado ni coordinado con la Alcaldía, se cree que existe dilapidación de esfuerzos y recursos; que se han invertido mucho y las cosas siguen igual o peor (según el testimonio del Alcalde y del Cura Párroco de dicho municipio); los beneficiarios no saben como se manejan los recursos. La demanda de la transparencia en este caso fue extendida hacia las ONG.

Desconocer a actores locales claves

En trabajo de algunas ONG se ha detectado como un obstáculo a los procesos participativos y de gobierno abierto, el desconocimiento o la falta de consideración a los actores claves del municipio y que no están alineados a la Alcaldía. Es el caso por ejemplo de partidos y movimientos políticos opositores al Alcalde, organizaciones sociales, culturales o religiosas, cuya existencia tiene peso y credibilidad en la comunidad local. Esto es importante para reducir los márgenes de conflictos que puedan afectar los procesos participativos.

5.2.3 Partidos Políticos

Transparencias en partidos políticos

Desarrollar mecanismos de rendición de cuenta de los partidos, sobre todo cuando reciben fondos públicos para solventar las campañas electorales. Elaborar un proyecto de ley que establezca derechos y obligaciones para los partidos políticos en materia de fondos públicos. La rendición de cuenta debe ser pública y para toda la sociedad. No limitarse al interior del partido ni a la Asamblea Legislativa.

Incidencia de la sociedad civil en los políticos

Incluir la transparencia, anticorrupción y participación ciudadana como temas claves en las agendas de políticos aspirantes a cargos nacionales y locales en coyunturas electorales. Se debe extender a otros municipios la experiencia de la suscripción de carta compromiso ciudadano que fue realizada en Olocuilta por la comunidad local.

Efectos perversos de las presiones políticos partidarias.

Pueden ser internas de un mismo partido o entre partidos políticos, que actúan como obstáculo al desarrollo local, a la participación de los ciudadanos y al funcionamiento eficiente de la propia Alcaldía y de sus órganos relacionados como los CDL. Agrega una importante opacidad en la transparencia de las Alcaldías.

Relación partidos políticos y líderes comunales (CDL).

En Chalchuapa los líderes vecinales consideran que los dirigentes políticos tienen miedo de perder espacios de poder ante la participación ciudadana. Los partidos deben respetar los procesos electorales de las ADESCOS y de los CDL, y no tratar de imponer a sus operadores políticos porque esto desalienta los procesos participativos. Los partidos políticos tiene resistencia ideológica a la participación ciudadana.

5.2.4 Empresa Privada

Empresa privada y Municipio.

En Chalchuapa los líderes comunitario han manifestado su descrédito hacia la empresa privada, porque esta solo busca sacar una tajada y no está comprometida con el desarrollo de la comunidad. En contrapartida, un empresario de esta ciudad, ex Alcalde y político de ARENA, manifestó que los empresarios están interesados en colaborar con la Alcaldía pero no tienen relación con el Alcalde, incluso desean llevar adelante inversiones productivas como parques industriales en la zona. Algunos líderes creen que los empresarios están esperando que otro partido, como ARENA, gane las próximas elecciones para que puedan hacer negocios e inversiones con el municipio.

Si bien los problemas políticos son fuertes en esta región, se podría encarar un programa de sensibilización para acercar la empresa privada al municipio y a la comunidad, de tal forma de llevar adelante iniciativas donde ganen las partes como patrocinios de espacios públicos, concesionamiento, terciarización de servicios, y otros. Desarrollar una visión pragmática en base al criterio ganar – ganar, con integridad.

5.3 Líneas estratégicas para apoyar la transparencia en municipios

Aquí cabe puntualizar que estamos usando la figura de municipio, como el ente que agrupa a los habitantes, en una geografía específica, con su historia, valores, cultura y sus instituciones, entre las que se halla la Alcaldía. Por tanto, cuando señalamos el desarrollo de la transparencia en el municipio, nos referimos tanto a la Alcaldía como a los demás actores locales como organizaciones comunitarias, empresarios, trabajadores, partidos políticos, etc.

Se ha identificado cinco ejes de líneas estratégicas que agrupan unos cincuenta instrumentos e iniciativas destinadas a contribuir al desarrollo de la transparencia en municipios de El Salvador.

Se debe advertir que esta es una lista abierta de instrumentos y mecanismos para la transparencia, no es limitativa ni está cerrada a las actuales y nuevas experiencias que los gobiernos locales vienen ensayando en los países de la América Latina. Por ello, debe más bien concebirse como un menú de opciones que pueden ser combinadas de acuerdo a los siguientes factores que podríamos denominar como criterios de elegibilidad: (i) Voluntad política del Alcalde; (ii) grado de apertura a la comunidad; (iii) trayectoria de participación de la sociedad civil; (iv) nivel de capacidad gerencial del gobierno municipal; (v) recursos que puede disponer la Alcaldía y (vi) tamaño del municipio.

A continuación pasamos a referirnos a los componentes de las cinco líneas estratégicas para el desarrollo de la transparencia en los gobiernos locales.

PRIMERA LINEA ESTRATÉGICA: “FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL”

Objetivo: contribuir a que las Alcaldías desarrollen su capacidad local para mejorar los niveles de claridad en las responsabilidades, los procedimientos, las reglas, y las competencias con relación a otros órganos públicos. Esta es una condición primaria para construir la eficiencia en la gestión y crear las condiciones para facilitar un nuevo relacionamiento con los ciudadanos. Para lograr este objetivo se propone:

1. Proyecto de simplificación de trámite.
2. Transparencia en Licitaciones y Compras.
3. Manifestación de bienes de funcionarios municipales.
4. Selección de personal a través de concurso público.
5. Manual de funciones y análisis de cargos.
6. Proyecto de descentralización Municipal.
7. Banco de Datos sobre buenas prácticas en gobiernos locales.
8. Red de Municipios Transparentes.
9. Diseminación y aplicación de las Normas Éticas de COMURES.
10. Ordenanza que establece procedimientos y protección al funcionario municipal que denuncie actos de corrupción en el gobierno local.

11. Premio anual a las 10 mejores prácticas sobre transparencia institucional en municipios salvadoreños.

SEGUNDA LINEA ESTRATEGICA: “LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA MUNICIPAL”

Objetivo: Estimular el desarrollo de mecanismos e iniciativas que mejoren los niveles de accesibilidad de los ciudadanos a la información pública municipal, en forma clara, precisa, oportuna y fácil de entender. Esto incluye desde la generación, organización, sistematización, divulgación y educación sobre el uso de la información a los interesados y destinatarios de los servicios que presta el gobierno local en su sentido más amplio. Se proponen los siguientes mecanismos e instrumentos:

12. Oficina de información y reclamo.
13. Oficina de Participación ciudadana.
14. Sistemas de información sobre el presupuesto pedagógico.
15. Sistema de información sobre los servicios municipales.
16. Cartilla ciudadana sobre derechos y deberes para con la Alcaldía.
17. Política comunicacional de la Alcaldía para los ciudadanos.
18. Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública municipal.
19. Cabildos abiertos
20. Reuniones en las comunidades.
21. Visita del Alcalde casa por casa.
22. Cooperación de Voluntarios en programas de gobiernos abiertos (alianza Cuerpo de Paz, COMURES y USAID).
23. Adiestramiento a periodistas sobre cómo usar la información pública municipal (alianza COMURES y Asociación de periodistas).

TERCERA LINEA ESTRATEGICA: “RENDICION DE CUENTA”

Objetivo: fortalecer la capacidad de las Alcaldías para lograr mejores instrumentos de rendición de cuenta sobre actos de gobierno, finanzas municipales y los temas que sean de utilidad e interés para los ciudadanos sobre el manejo de la cosa pública. Incluye también la auditoria interna y externa de órganos especializados sobre el desempeño institucional, económico y financiero de la Alcaldía.

24. Reuniones o Audiencias de rendición de cuenta.
25. Concejos abiertos.
26. Apoyo a la Red de Contralorías Ciudadanas.
27. Asistencia técnica a contralorías municipales.
28. Programa de pasantía estudiantil para la transparencia municipal.
29. Foro especializado con empresarios y profesionales.
30. Proyecto “Adopte un funcionario público municipal”.

CUARTA LINEA ESTRATEGICA: “PARTICIPACION Y FISCALIZACION CIUDADANA”

Objetivo: cooperar en iniciativas dirigidas a la construcción de un nuevo espacio de interacción entre los ciudadanos y sus autoridades locales, a través del fortalecimiento de la sociedad civil como actor local, a fin de que adquiriera un rol de mayor protagonismo en el desarrollo del municipio.

31. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.
32. Institucionalización de las ADESCOS y de los CDL.
33. Formación de Federaciones de ADESCOS por municipios.
34. Creación del Defensor Vecinal.
35. Mecanismos de transparencias en las organizaciones de la sociedad de civil.
36. Escuela vecinalista.
37. Participación ciudadana en la elaboración y ejecución del presupuesto.
38. Comités de Control y Fiscalización comunitario de Obras.
39. Participación ciudadana en procesos de licitaciones y compras.
40. Consultas Ciudadanas.
41. Plan de desarrollo local participativo.
42. Transparencias en las ONG.
43. Programa de cooperación municipio – empresa privada.
44. Programa de concesionamiento de servicios municipales.
45. Programa de padrinazgos de espacios públicos.
46. Apoyo en capacitación al periodismo investigativo sobre casos de corrupción en los gobiernos locales o nacional (alianza Asociación de periodistas, Poder Judicial y Revista Probidad).

QUINTA LINEA ESTRATEGIA: “FISCALIZACION CIUDADANA A LOS PARTIDOS POLITICOS”

Objetivo: estimular prácticas que contribuyan a la transparencia en los partidos políticos y alentar el interés ciudadano por ejercer una acción interpeladora a los líderes políticos, como mecanismo para buscar el equilibrio entre la democracia representativa y la participativa; en el marco del perfeccionamiento de la democracia como sistema político para la sociedad salvadoreña.

47. Elección de candidatos para Alcaldes en internas partidarias del propio municipio.
48. Suscripción del compromiso ciudadano a candidatos a Alcaldes en periodos electorales.
49. Rendición de cuenta de los partidos políticos sobre el uso de los recursos recibidos del presupuesto de gastos de la Nación.
50. Integración pluralistas de los Concejos Municipales por los partidos políticos que concurrieron a elecciones en el municipio.

51. Foro de Discusión pública sobre las candidaturas independientes para las elecciones de Alcaldes.

5.4 Descripción de los Instrumentos y Mecanismos de Transparencia

PRIMERA LINEA ESTRATÉGICA: “FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL”

1. Proyecto de simplificación de trámite.

Su objetivo es desburocratizar los trámites más utilizados por los usuarios con el propósito de ofrecer un servicio más eficiente, mejorar la relación con el cliente ciudadano y recuperar la credibilidad pública en la gestión municipal. Implica realizar un diagnóstico de los pasos y tiempos procesales actuales para determinar los grados de discrecionalidad, las duplicaciones y la eficiencia en la asignación de recursos. Sobre esta información se diseñará y se implementará un nuevo flujograma de los procesos administrativos con su manual de funciones. El resultado buscado es el aumento en la eficiencia y eficacia del servicio, y mejorar el acceso de la población a los servicios prestados por la Alcaldía. Este proyecto contribuye a mejorar la imagen del Gobierno ante la población; ya que a mayor burocracia, es mayor la percepción que los contribuyentes tienen en materia de corrupción e ineficiencia.

2. Transparencia en Licitaciones y Compras.

Los procesos de licitaciones, compras y contrataciones deben ser los más transparentes posibles, garantizando la igualdad de oportunidades para todos los interesados en participar. Las reglas deben ser claras, sencillas, comprensibles y precisas. Se deben reducir los márgenes de discrecionalidad que los cargos y posiciones le otorgan a ciertos funcionarios. Una mayor cristalinidad contribuirá en un nuevo relacionamiento con los proveedores y contratistas, además de reducir sobre costos para los licitantes que se generan en las coimas y actos similares. En El Salvador fue aprobada una ley y su aplicación para las Alcaldías fue postergada hasta el 31 de diciembre de 2000. Los gobiernos locales deberán tomar las provisiones del caso para encarar la aplicación de esta ley incluso antes de la fecha mencionada.

3. Manifestación de bienes de funcionarios municipales.

Los Alcaldes, Concejales, los funcionarios superiores especialmente los que tienen a su cargo la administración o la toma de decisiones que afectan a recursos públicos municipales, deberán cumplir con la declaración de bienes patrimoniales, tanto al asumir como al dejar el cargo y remitir una copia autenticada a una instancia contralora a nivel nacional o instancia que se estime adecuada conforme al ordenamiento legal pertinente. En los casos de incrementos sustanciales de patrimonio, muy por encima de los haberes percibidos durante el ejercicio de su cargo, los funcionarios deberán explicar y demostrar a la instancia pertinente como accedió a dichos bienes. Esto es relevante en iniciativas anticorrupción en empleados públicos.

4. Selección de personal a través de concurso público.

El objetivo es abrir a la competencia pública la contratación de nuevos empleados para la Alcaldía a través de concursos públicos, con amplia difusión para garantizar igualdad de oportunidades para los potenciales interesados. Para ello, la Alcaldía puede establecer un procedimiento de selección en el marco de una política de recursos humanos. Se busca reducir las prácticas de nepotismo, contratación clientelista, prebendas, etc., y apuntar a captar a personas probas e idóneas para el cargo que se busca.

5. Manual de funciones y análisis de cargos.

La transparencia requiere como condición básica una eficiente y funcional organización, donde las competencias institucionales, los procesos administrativos, las reglas y procedimientos sean claros, sencillos, conocidos y asumidos por todas las personas que forman parte de la organización. Cada funcionario debe saber sus competencias y la misión de la institución o dependencia frente al cliente - ciudadano a quien se debe. Existe ya funcionando algunos proyectos en este campo en el país, por lo que es recomendable extender este servicio y hacerlo accesible a las Alcaldías de menores recursos.

6. Proyecto de descentralización Municipal.

Para los municipios grandes y medianos se podría estudiar la viabilidad de desarrollar programas de desconcentración o descentralización de la Alcaldía hacia regiones o distritos municipales. Esto implica no solo transferir recursos, sino también competencias, incluyendo una parte del poder del Alcalde a un gerente de distrito para focalizar la gestión de la Alcaldía en esa región e intensificar los procesos participativos donde la sociedad civil interactúa con sus autoridades en la búsqueda del bien común.

7. Banco de Datos sobre buenas prácticas en gobiernos locales.

Muchos Alcaldes necesitan información sobre cómo otros Alcaldes solucionaron problemas similares a los que actualmente están enfrentando. Esto puede desatar la creatividad e imaginación de los administradores y técnicos municipales para buscar soluciones más eficientes y eficaces, y sobre todo menores costos en la ejecución de proyectos sobre los temas más diversos que hacen a la gestión pública. Esto puede ser encarado a través de la entidad gremial de los Alcaldes, COMURES, en alianza con las ONG., la ayuda de voluntarios del Cuerpo Paz y otras organizaciones municipalistas como el ISDEM, FISDEL, etc.

8. Red de Municipios Transparentes.

Se trata de suscribir un convenio para lograr el firme compromiso de Alcaldes para lanzar un programa de desarrollo de instrumentos de transparencia en gobiernos locales salvadoreños. Los instrumentos pueden ser seleccionados del menú de las cinco líneas estratégicas y deben estar en función a las características propias de los municipios seleccionados para participar de este programa. Con esto se busca demostrar que es factible forjar una gestión transparente y abierta cuando existe voluntad política y capacidad técnica para implementar las reformas institucionales a nivel local.

9. Diseminación y aplicación de las Normas Éticas de COMURES.

La entidad que reúne a los Alcaldes de El Salvador, COMURES, ha elaborado las Normas Éticas para el funcionario municipal. Dada la importancia de esta norma destinada a guiar el accionar del empleado, se propone encarar un programa de sensibilización en todas las Alcaldías del país, de tal forma a que no solo se conozcan dichas normas, sino también se practiquen y pasen a formar parte de la vida cotidiana del servidor público. Además, si se acompaña de eventos y hechos públicos de notable visibilidad, esta campaña contribuirá a mejorar la percepción de los ciudadanos hacia los empleados de la Alcaldía, y por ende, la credibilidad hacia el propio gobierno local.

10. Ordenanza que establece procedimientos y protección al funcionario municipal que denuncie actos de corrupción en el gobierno local.

El objetivo es brindar seguridad y protección a los funcionarios públicos municipales que denuncien actos de corrupción en la propia institución donde prestan servicios. Con esto se está incentivando a que se presenten denuncias en forma responsable a través de un procedimiento establecido, pero protegiendo confidencialidad de la identidad, la integridad y la estabilidad en su puesto de trabajo al funcionario denunciante. Luego, a autoridad pertinente pueda derivar para la correspondiente investigación y juzgamiento del hecho denunciado.

Con esta Ordenanza, el Alcalde y el Consejo están reafirmando la voluntad política de luchar contra la corrupción, ya que es un recurso eminentemente preventivo de actos de corrupción.

11. Premio anual a las 10 mejores prácticas sobre transparencia institucional en municipios salvadoreños.

Con este concurso se busca estimular a que las Alcaldías lleven adelante iniciativas innovadoras en materia de transparencias y prácticas de gobierno abierto. Se podrá constituir un jurado con personas honorables y conocedoras del tema a fin de hacer una correcta calificación y selección. Las distinciones no necesariamente deben ser pecuniarias, pueden ser honorarias. Se recomienda establecer una alianza entre varias instituciones públicas y privadas que auspicien el Premio Anual a Municipios Transparentes. Servirá además para divulgar los proyectos seleccionados dentro y fuera del país a fin de sensibilizar a los actores locales de diferentes lugares sobre la importancia de la transparencia.

SEGUNDA LINEA ESTRATEGICA: “LIBRE ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA MUNICIPAL”**12. Oficina de información y reclamo.**

Establecer una dependencia con un sistema de recepción, procesamiento y respuesta sobre demandas de información y reclamos o quejas por parte de los ciudadanos. Las informaciones no deben limitarse a los servicios que viene proveyendo la Alcaldía, sino también incluir informaciones sobre finanzas municipales, proyectos en ejecución y en gestión, informaciones sobre la ciudad como historia, turismo, economía, cultura, etc. El sistema de respuesta a los reclamos debe ser claro, sencillo y directo; incluso debe existir

un tiempo máximo para dar respuesta a cada inquietud o reclamo (por ejemplo una semana, 15 días). El mérito de esta oficina es que no solo mejora la relación Alcaldía y ciudadano, sino también descongestiona el despacho del Alcalde porque los ciudadanos tienen acceso a un mecanismo que le soluciona sus problemas. En las Alcaldías pequeñas, es probable que un solo funcionario pueda ejercer el rol de esta oficina.

13. Oficina de Participación Ciudadana.

Se encarga de diseñar e implementar la política social del gobierno local, sobre todo en lo que hace a los programas de participación de la sociedad civil en aspectos de la gestión municipal. Es el equipo que tiene a su cargo el relacionamiento del Alcalde con los ciudadanos, y es por excelencia, la puerta principal de la Alcaldía para los sectores organizados de la sociedad civil. En los casos de municipios pequeños, pueden fusionar las oficinas de información y reclamos con la de participación ciudadana en una misma dependencia.

14. Sistemas de información sobre el presupuesto pedagógico.

Para poder participar, los ciudadanos necesitan comprender como funciona su gobierno local, cómo se toman las decisiones, cuales son los principales ingresos y cómo se está gastando los recursos aportados por los contribuyentes y otros entes. El presupuesto es por lo general un conjunto de cifras mudas, que no dicen nada al ciudadano. Se necesita ofrecer esta misma información vinculando con la misión del gobierno y con los servicios que presta el municipio. Dar a conocer los problemas en la percepción de ingresos propios y en las transferencias de recursos; así como también cuales son las principales prioridades en materia de política de gastos e inversión de corto y largo plazos.

15. Sistema de información sobre los servicios municipales.

Cuánto cuesta cada servicio municipal que recibe el ciudadano?, cómo el ciudadano puede influir para mejorar estos servicios en cuanto a su calidad, costo y cobertura socio geográfica?. Cómo puede colaborar la comunidad para gestionar servicios que aun no existen y son demandados por la comunidad?. Se esta aplicando bien los recursos públicos en el financiamiento de los servicios?. Para llevar adelante experiencias de fiscalización ciudadana en los servicios municipales, debemos comenzar transparentando información útil y oportuna sobre los mismos.

16. Cartilla ciudadana sobre derechos y deberes para con la Alcaldía.

Elaboración de materiales didácticos para una amplia difusión sobre los derechos y deberes de los ciudadanos para con su Alcaldía y la propia comunidad, es muy importante para sensibilizar y contribuir al establecimiento de un ambiente de cooperación. Muchos problemas no se solucionan porque los ciudadanos no tienen conocimiento de sus obligaciones; como tampoco pueden reclamar o colocar presión sobre la Alcaldía por desconocer sus derechos. Una campaña de educación en este campo, otorgará una nueva y positiva dinámica en la relación comunidad y autoridad local. Las ONGs. pueden desempeñar un rol clave en este trabajo que debe ser de largo plazo y en forma sostenible junto a la Alcaldía.

17. Política comunicacional de la Alcaldía para los ciudadanos.

Uno de los problemas más comunes observados en las Alcaldías, es la ausencia de una política comunicacional dirigida a los ciudadanos en general, sobre la misión del Gobierno municipal, los problemas, desafíos, los proyectos de corto y largo plazo, etc. Existen Alcaldías que están haciendo un meritorio esfuerzo en ejecutar obras y servicios destinados a mejorar las condiciones de vida de la comunidad, pero no se conoce y la población tiene una percepción de baja eficiencia en el uso de recursos. Esto debe ser corregido porque ayuda a mejorar la credibilidad pública hacia sus administradores de turno. Por otro lado, una buena política comunicacional, puede contribuir a movilizar recursos privados aportados por la comunidad para encarar obras de interés público en cogestión con la Alcaldía. Los técnicos en comunicación junto a los municipalistas deben juntar su talento para ayudar a los alcaldes a diseñar políticas ajustadas a las demandas de los ciudadanos – clientes.

18. Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública municipal.

Se puede establecer un mecanismo legal que garantice el libre acceso a los ciudadanos a todos los documentos públicos municipales en sus diversas formas: escrita, informática, mapas, audiovisual, etc. Son sus objetivos: acceder a los documentos públicos municipales, estimular la participación y fiscalización de los ciudadanos a la gestión municipal, y prevenir de las prácticas de corrupción e irregularidades. Se deberá establecer procedimientos para solicitar la información, incluyendo tiempo, costo y responsable. También se establecerá una regla clara sobre las excepciones, aquellas informaciones que no pueden ser divulgadas por su propia naturaleza y porque puede afectar a terceros, tales como fichas médicas de clínicas municipales, estados financieros de contribuyentes, documentos sujetos a la propiedad intelectual, datos de procesos de licitaciones, etc. Un paso posterior, y muy importante, es enseñar como usar esta ordenanza para que tenga plena vigencia en la realidad y sea de utilidad. Se podría comenzar con el gremio de periodistas, organizaciones vecinales y sectores profesionales interesados. Para que esto sea útil, la sociedad civil debe empoderarse, y ello supone un proceso educativo por parte de la alcaldía y de las ONG.

19. Cabildos abiertos.

Para varios Alcaldes y líderes vecinales, esta figura que está prevista en la legislación municipal está caducada y desfasada de la realidad actual. Debe ser rediseñada para volverla un instrumento de gestión más útil para divulgar información e incentivar la participación ciudadana. En muchos casos se celebran los cabildos abiertos para cumplir la ley con una débil y segmentada convocatoria. Se sugiere rediseñar su función y convertirla en un medio de información y educación para la participación ciudadana. Las ONG podrán realizar un trabajo catalizador a través de encuestas y entrevistas priorizando las demandas comunitarias como eje de un nuevo mecanismo de comunicación de las Alcaldías hacia la comunidad.

20. Reuniones en las comunidades.

La sugerencia es en el mismo sentido a lo señalado para el punto anterior, dando énfasis a un sistema de reuniones descentralizadas por comunidades o cantones, conforme a la situación de cada municipio. Es deseable que este programa este liderado por el propio

Alcalde y que no se limite a una sola reunión por año. En algunos lugares se lo conoce con el nombre de “Gobierno municipal en los Barrios”.

21. Visita del Alcalde casa por casa.

Esta modalidad que muchos Alcaldes lo practican, es compatible con las reuniones en las comunidades, por ser la unidad geográfica vecinal más concreta, y tiene por objetivo un acercamiento directo y vivencial entre el Alcalde y el vecino con su familia. Se trata de un recorrido y visita a un grupo de viviendas que se cumple en función a un cronograma y plan geográfico. Además de ser un mecanismo de toma de información de primera mano, su mayor potencialidad es el alto contenido emotivo y se recomienda aplicar especialmente en comunidades que están atravesando situaciones difíciles como catástrofes, emergencias, conflictos graves, etc.

22. Cooperación de Voluntarios en programas de gobiernos abiertos (alianza Cuerpo de Paz, COMURES y USAID).

Celebrar un convenio con el Cuerpo de Paz para que sus voluntarios asignados a programas con municipios, puedan colaborar con la elaboración de sistemas informativos y participativos a fin de mejorar la comunicación entre autoridades y comunidad. Esto se puede aplicar a los municipios de escasos recursos que no tienen posibilidades de invertir en mecanismos de transparencias en el corto plazo. Se debe tener en cuenta que los voluntarios por lo general son profesionales calificados, con talentos y su trabajo no representa costo directo a la Alcaldía. En las áreas donde pueden colaborar se puede citar a la organización y generación de informaciones sobre la gestión del gobierno local, programas informáticos, material didáctico para organizaciones vecinales, programas radiales, periódicos murales, entre otros.

23. Adiestramiento a periodistas sobre cómo usar la información pública municipal (alianza COMURES y Asociación de periodistas).

Las Alcaldía y las ONG pueden diseñar un programa de adiestramiento para periodistas sobre la identificación, utilización, análisis y difusión de informaciones relevantes sobre la gestión municipal y que sea de interés público. El tener una prensa especializada, ecuánime, sagaz y crítica podrá brindar un mejor servicio informativo a la sociedad y a la propia Alcaldía. Además, los periodistas estarán mejor capacitados para dar tratamiento a informaciones sobre hechos de corrupción o irregularidades en la esfera municipal.

TERCERA LINEA ESTRATEGICA: “RENDICION DE CUENTA”

24. Audiencias de rendición de cuenta.

Para desarrollar la cultura de rendición de cuenta de los Alcaldes y Concejales, se propone desarrollar programas periódicos y sistemáticos, durante todo el año fiscal, con reglamentos que se adapten a la posibilidad de cada municipio. Por ejemplo, pueden ser reuniones públicas trimestrales, donde el Alcalde presente una rendición de cuenta escrita y verbal sobre los principales aspectos de los actos de gobierno, incluyendo la situación financiera y sus perspectivas, los proyectos en ejecución y los planes para el futuro. La transparencia tiene su costo, y la gran mayoría de las Alcaldías necesitan apoyo técnico

tanto del sector público como privado para llevar adelante mecanismo eficaces de rendición de cuenta. Además, de la generación y sistematización de datos, esta cooperación debe contemplar la divulgación pedagógica de lo que se desea informar para la sociedad civil, y sobre todo, enseñar a cómo interpretarla y utilizarla para fortalecer su capacidad de incidencia en las políticas públicas a nivel local.

25. Concejos abiertos.

Algunas Alcaldías ya han iniciado las sesiones de Concejos Abiertos como un mecanismo de información y de rendición de cuenta. La Alcaldía de San Salvador ha elaborado un reglamento de funcionamiento, el cual contempla, entre otros aspectos, la participación de representantes de la sociedad civil para el tratamiento de temas que son de su interés. Se recomienda expandir esta práctica a todos los municipios que puedan incorporarlos en su gestión. Para ello, será útil elaborar un reglamento tipo que sea aplicable a los municipios medios y pequeños en general y poner a disposición de los interesados.

26. Apoyo a la Red de Contralorías Ciudadanas.

Existen algunas experiencias iniciadas recientemente sobre la creación de Contralorías Ciudadanas, que buscan construir un espacio de control y fiscalización de la sociedad civil al gobierno local. Se recomienda contar con el auspicio de COMURES para que el gremio de los Alcaldes le otorgue un apoyo por lo menos “moral”, aunque se debe buscar el apoyo político real en el mediano plazo. Será vital la cooperación técnica de ONGs., entidades públicas y los organismos externos para apuntalar esta experiencia por lo menos en los dos primeros años.

27. Asistencia técnica a contralorías municipales

El fortalecimiento de contraloría interna municipal es un recurso eficaz para la prevención y reducción de irregularidades administrativas en la gestión. Aporta una importante cuota en los esfuerzos de rendición de cuenta y representa un punto de apoyo para el Alcalde en materia de transparencia y honestidad en la gestión pública. Además de los recursos de aportados por las ONG especializadas en este tema y de consultoría del sector privado, se recomienda gestionar ante el gobierno central con recursos del presupuesto de la Nación una asistencia técnica ampliada a todos los municipios pequeños del país.

28. Programa de pasantía estudiantil para la transparencia municipal.

Para ayudar a los municipios de menores recursos y ofrecer la oportunidad a estudiantes secundarios y universitarios de las ramas de contabilidad, administración y afines para que realicen un entrenamiento, se sugiere elaborar un programa de pasantías de estudiantil destinado a apoyar los sistemas de rendición de cuenta en municipios. Esto puede ser en base a una alianza con COMURES, universidades, gremios de contadores, auditores, etc.

29. Foro especializado con empresarios y profesionales.

Con el objetivo de que las Alcaldías tengan interlocutores de la sociedad civil más exigentes en materia de rendición de cuenta, se recomienda concertar espacios de

reflexión y debates con empresarios, profesionales, técnicos, gremios y ciudadanos interesados. Al Alcaldía tendrá la ventaja de contar con un “auditor” calificado que aportará sugerencias sobre la gestión y las finanzas municipales. La sociedad civil podrá ver aumentada su credibilidad hacia sus autoridades y los niveles de cooperación pueden tener proyecciones interesantes que beneficiaran a las partes.

30. Proyecto “Adopte un funcionario público municipal”.

Se trata de diseñar un programa para que organizaciones de la sociedad civil, las ONG, periodistas, o ciudadanos interesados elijan y adopten un funcionario municipal relevante, por ejemplo el Alcalde, el director del Presupuesto o un Concejal, para hacer un trabajo de monitoreo sobre su desempeño al frente del cargo que le fue conferido. El resultado de este monitoreo o seguimiento será divulgado públicamente, y los aciertos y méritos del funcionario serán reconocidos como ejemplos en la función pública local. Los desaciertos, la falta de prevención, la ineficiencia o falta de idoneidad en el cargo, también serán dados a conocer. En este caso, se debe establecer un mecanismo que le brinde oportunidad a la defensa para que el funcionario de las explicaciones que estime oportuno antes de que el programa emita su informe. Se debe establecer un reglamento muy claro, que permita el equilibrio entre el derecho que tiene la sociedad civil para fiscalizar y el derecho a la réplica del funcionario público. El programa debe ser encarado bajo la filosofía de la “presión positiva”, y se debe prevenir que no sea utilizado para venganzas político partidaria.

CUARTA LINEA ESTRATEGICA: “PARTICIPACION Y FISCALIZACION CIUDADANA”

31. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Se debe invertir en facilitar la educación y la organización de la sociedad civil en los valores de la democracia y en sus derechos y obligaciones, para que se constituya en un actor local con un rol más activo en la búsqueda de soluciones a sus problemas. Aquí se parte del principio de que debemos pasar del **asistencialismo paternalista** a la **facilitación**, que es el genuino sentido de la ayuda que luego debe convertirse en sostenible. Para ello se sugiere diseñar programas a través de las oficinas de participación ciudadana, para los municipios que puedan tener, y/o el trabajo de las ONG especializadas en alianza con universidades y otras entidades publicas y privadas. Se recomienda trabajar a nivel de comunidades, cantones y municipios. Las organizaciones comunales como las ADESCOS deben desarrollar su autonomía y cooperación hacia la Alcaldía, tomar distancias de factores que pueden dividir a los vecinos como los intereses políticos partidarios o creencias religiosas. Se debe trabajar la tolerancia, la convivencia democrática y espíritu de colaboración con la Alcaldía, sin caer en posiciones de sometimiento paternalista hacia la autoridad de turno.

32. Institucionalización de las ADESCOS y de los CDL.

Se han recogido sugerencias de que sería ventajoso trabajar por dotar de una mayor institucionalización de las ADESCOS y de los CDL, en cuanto a disponer de reglamentos de funcionamiento, mecanismos básicos de transparencia y rendición de cuenta y formas de asegurar una adecuada representatividad de los miembros de las comunidades. No nos referimos a la legalización en ámbitos externos a la Alcaldía, sino más bien dentro del ámbito municipal. Creemos que existen varias ONG con mucho conocimiento y experiencia en este campo que podrían elaborar una propuesta para ser discutida con los propios beneficiarios de la sociedad civil.

33. Formación de Federaciones de ADESCOS por municipios.

Relacionado con las dos propuestas precedentes (números 31 y 32) en algunos municipios de otros países latinoamericanos, y en el marco del surgimiento del movimiento vecinalista, están formando federaciones de organizaciones comunales a dos niveles: una que agrupa a todo el municipio y otra a nivel de regiones o departamentos, a través de un sistema de representación democrática. El objetivo es concertar una coordinadora de la sociedad civil, para intercambiar experiencias y aunar esfuerzos en la consecución de los objetivos propuestos. En estas instancias las autoridades locales o subnacionales no participan, salvo que sean invitados. En caso que esta modalidad superior de organización de la sociedad civil sea útil y aplicable para potenciar la capacidad de control y fiscalización ciudadana en el país, las ONGs. especializadas en este campo pueden ensayar propuestas de cooperación técnica.

34. Creación del Defensor Vecinal.

Se trata de un representante defensor de los intereses de los vecinos ante la Alcaldía, sobre diferentes temas y aspectos de la vida ciudadana. Es un cargo rentado por la alcaldía, debe asistir a todas las reuniones del Concejo Municipal y tiene el derecho de ejercer acciones de interpelación ante el Alcalde cuando existan causas que dañan los derechos de los ciudadanos por un exceso en la función o una negligencia de un funcionario municipal. Existe bastante literatura sobre esta experiencia de otros países, y en caso de que se considere factible para el El Salvador, se podrá elaborar una propuesta adaptada a la idiosincrasia local.

35. Mecanismos de transparencias en las organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones de la sociedad civil, como las ADESCOS y similares a nivel municipal, intermunicipal o departamental, necesitan tener mecanismos de transparencia para la elección de sus miembros, la administración de sus recursos y la rendición de cuenta de la gestión de la directiva. Esto es fundamental para que exista un ambiente de confianza y credibilidad entre los miembros. Se sugiere un programa de capacitación básico impulsados por las ONG y entidades académicas.

36. Escuela vecinalista

Sectores de la sociedad civil organizada de municipios de varios países, vienen impulsado la creación de escuelas vecinalista administrada por organizaciones vecinales o fundaciones sin fines de lucro. Su misión es la de contribuir con el desarrollo de la ciudadanía, entendida esta como el conjunto de valores y prácticas cívicas que deben

caracterizar a todo ciudadano íntegro y de bien común, a través de la educación y el apoyo a la organización de la sociedad civil. Un aspecto relevante, es el fortalecimiento de la calidad de incidencia que debe tener en la formulación y monitoreo de las políticas públicas a nivel local y nacional. Si esto es pertinente a la realidad salvadoreña actual, las redes de las ONG podrían diseñar una propuesta.

37. Participación ciudadana en la elaboración y ejecución del presupuesto.

Este es uno de los instrumentos más efectivos para practicar la transparencia y la participación ciudadana en los gobiernos locales. Se lo conoce con varios nombres: presupuesto participativo (PP), audiencias públicas de presupuesto (APP), planificación participativa de los proyectos de inversión, etc. Su objetivo es (i) informar sobre finanzas municipales y actos de gobierno, (ii) dar participación a que los ciudadanos ejerzan influencia en la formulación y ejecución del presupuesto, en diferentes grados de incidencia de acuerdo a la modalidad que se adopte en cada municipio y (iii) es un excelente mecanismo de rendición de cuenta y monitoreo. En El Salvador unos 10 municipios iniciaron esta experiencia con asistencia del RTI/USAID. Recomendamos profundizar, sistematizar y extender este programa a otros municipios. Este guarda una alta complementariedad con los planes estratégicos participativos; para lo cual se recomienda diseñar un modelo que compatibilice en forma armónica ambos instrumentos. De esta forma, será un solo programa integrado y sin contradicciones que reciban tanto la Alcaldía como la comunidad, por lo que su empoderamiento será más efectivo y con menores costos en recursos y tiempo.

38. Comités de Control y Fiscalización comunitario de Obras.

Se trata de constituir comités para que representantes electos por la comunidad que será afectada por una obra encarada por la Alcaldía, pueda ejercer el control y la fiscalización de ejecución de la obra. Incluso pueden ser depositarios de los materiales, participar con la mano de obra. Esta modalidad ha demostrado que con el celoso cuidado de los propios afectados, se logró reducir los costos, cuidar que se cumpla con la calidad de la obra y su ejecución sea en el tiempo previsto.

39. Participación ciudadana en procesos de licitaciones y compras.

En los procesos de compras y licitaciones de bienes y servicios que la Alcaldía encare, se puede incluir la participación de representantes de la comunidad como observadores calificados del proceso, con el objeto de demostrar transparencia e interesar a los ciudadanos en el manejo de la cosa pública. Esta iniciativa, además de ser educativa, contribuye a mejorar la imagen de credibilidad del Gobierno municipal. Esto debe estar debidamente reglamentado para que el proceso sea eficiente y transparente, con roles bien especificados para la Alcaldía, los oferentes y la sociedad civil. Se puede extender la invitación a la prensa.

40. Consultas ciudadanas.

Es una figura contemplada en el Código Municipal, en el Art. 116, por el cual se le otorga la potestad al Concejo Municipal de convocar a una Consulta Popular, con el objeto de conocer la voluntad ciudadana respecto a proyectos o políticas a desarrollar. El Concejo deberá respetar la opinión de la mayoría expresada en la consulta. Este carácter

vinculante es importante y lo diferencia de otros mecanismos de transparencias y participación ciudadana. Se recomienda estimular la práctica de esta consulta y extender a todos los municipios que lo necesiten. El apoyo de las ONG especializadas será relevante para esta tarea.

41. Plan de desarrollo local participativo.

Es una de las herramientas más importantes de participación ciudadana en el diseño y gestión del tipo de ciudad que desean los propios habitantes de dicho municipio. Uno de los pilares de este programa es la transparencia entre todos los actores locales que concurren para concertar y trabajar, tanto la alcaldía como la sociedad civil y las instituciones y sectores de la sociedad local. Se recomienda profundizar y extender la experiencia que algunos municipios en El Salvador han iniciado. Este programa es compatible con el presupuesto participativo y otros instrumentos de transparencia y concertación.

42. Transparencias en las ONG.

Recogiendo la sugerencia de algunos Alcaldes entrevistados, un sacerdote y otros líderes vecinales, se plantea la necesidad de extender las prácticas de transparencia en la gestión hacia las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que vienen trabajando con los municipios. De acuerdo a los factores señalados por entrevistados, esta propuesta obedece a los siguientes: (i) porque algunas ONG imponen proyectos no prioritarios para las comunidades, (ii) no coordinan con la Alcaldía y se registra dispersión y duplicación de esfuerzos y (iii) no se conoce información básica de los proyectos. La sugerencia es iniciar una discusión con las propias ONG y beneficiarios para diseñar un sistema de información de ejecución de proyectos por parte de las ONG, que sea compatible con los intereses de las partes; de tal forma a contribuir con una mayor credibilidad y ambiente de cooperación.

43. Programa de cooperación municipio – empresa privada.

Se sugiere diseñar un programa de sensibilización para acercar la empresa privada a la Alcaldía y a las organizaciones comunales, en vista a desarrollar iniciativas emprendedoras que contribuyan a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Existen varias modalidades que se pueden ensayar, que van desde empresas mixtas, empresas comunitarias, tercerización, concesión, etc.

44. Programa de concesión de servicios municipales.

Se trata de privatizar temporalmente un servicio municipal, sin que la Alcaldía pierda la propiedad sobre dicho bien, y en el cual no se tiene condiciones de operar en forma eficiente en materia de cobertura, calidad del servicio e inversiones en infraestructura y equipamiento. Puede resultar ventajoso dependiendo de las condiciones pactadas entre la Alcaldía y la empresa privada. Por ejemplo, hay casos en que la Municipalidad percibe un canon (ingreso) por la concesión del servicio, la comunidad recibe un servicio eficiente y la empresa privada realiza un negocio donde tiene utilidades y proyecta su responsabilidad social. Esto también representa un ejercicio de transparencia entre la autoridad local y la empresa privada.

45. Programa de padrinazgos de espacios públicos.

Es un útil programa que puede complementar los recursos limitados del presupuesto para encarar obras en la ciudad. Se trata de que la empresa privada asuma la construcción o mantenimiento y hermoseamiento de un espacio público como plaza, parques, paseos centrales de avenidas, etc. que la alcaldía no puede hacerlo, a cambio de publicidad regulada en dichos espacios. Las tres partes ganan: la comunidad, la empresa privada y la Alcaldía,

46. Apoyo en capacitación al periodismo investigativo sobre casos de corrupción en los gobiernos locales o nacional (alianza Asociación de periodistas, Poder Judicial y Revista Probidad).

Los periodistas son un sector de la sociedad civil que debe ser potenciado en su rol investigativo e informativo sobre casos de denuncia de irregularidades y actos de corrupción en la gestión pública municipal o nacional. Para ello, se propone analizar la factibilidad de llevar adelante programas de adiestramiento en periodismo investigativo en alianza con el gremio de periodistas, la facultad de periodismo, el Poder Judicial, la Revista Probidad, por citar algunos ejemplo. Existen organismos internacionales que otorgan capacitación técnica, como el Instituto del Banco Mundial y algunas organizaciones internacionales de periodistas.

QUINTA LINEA ESTRATEGIA: “FISCALIZACION CIUDADANA A LOS PARTIDOS POLITICOS”**47. Elección de candidatos para Alcaldes en internas partidarias del propio municipio.**

Esta fue una de las inquietudes que se recogió de representantes de la sociedad civil, a fin de reducir los efectos muchas veces perjudiciales de candidatos digitados por dirigentes nacionales de los partidos, sin considerar a líderes locales que gozan de prestigio y trayectoria de servicio en la comunidad. En este sentido, se propone que la sociedad civil demande transparentar las nominaciones de candidatos para Alcaldes en democráticas competencias internas, a desarrollarse en el ámbito de los afiliados el partido de que se trate pertenecientes a la comunidad afectada.

48. Suscripción del compromiso ciudadano a candidatos para Alcaldes en periodos electorales.

La celebración de foros de discusión pública de programas de gobierno y la suscripción de un acta de compromiso ciudadano a los candidatos para Alcaldes, durante el período electoral, pueden ser considerados como una saludable práctica de interpelación de la sociedad civil. El municipio de Olocuilta y de otras ciudades han realizado experiencias interesantes, con la suscripción del acta ciudadana. Se recomienda expandir esta iniciativa a otras ciudades en futuros periodos electorales.

49. Rendición de cuenta de los partidos políticos sobre el uso de los recursos recibidos del presupuesto de gastos de la Nación.

La transparencia debe llegar también a los partidos políticos, y más aun cuando estos reciben subsidios del presupuesto de gastos de la Nación para financiar parte de las elecciones. Se sugiere diseñar una campaña de cabildeo para que el legislativo sancione una ley al respecto, y por otro lado, sensibilizar a las ONG y organizaciones comunitarias sobre las ventajas de este tema. Una amplia difusión sobre este tema, significará una presión positiva para que los partidos desarrollen mecanismos de rendición de cuenta como recurso para prevenir actos de corrupción o mala utilización del dinero público. Ningún político y ningún partido político, por lo menos en su discurso oficial, puede negarse a ser transparente con el uso del dinero que proviene de los propios ciudadanos.

50. Integración pluralistas de los Concejos Municipales por los partidos políticos que concurrieron a elecciones en el municipio.

Se considera que la integración pluralista de los partidos políticos en los Concejos Municipales, que han concurridos a las elecciones en ese municipio, contribuirá a una mayor convivencia y tolerancia; ya que supone el ejercicio de la negociación y concertación en el seno del Consejo. Por otro lado, los niveles de fiscalización y control se verán mejorados. Se propone analizar sus ventajas y desventajas de cara a la gestión pública municipal.

51. Foro de Discusión pública sobre las candidaturas independientes para las elecciones de Alcaldes.

Este fue otras de las inquietudes surgidas en las entrevistas, y se lo considera como una figura alternativa a la de los partidos para la nominación de candidatos para alcaldes. Se propone colocar el tema en un foro de debate para analizar las ventajas y desventajas, y su aplicabilidad en función a la realidad y al momento histórico que está viviendo El Salvador.

5.5 Conclusión

5.5.1 Modalidades de implementación.

En función al conocimiento que tomamos de la realidad de los municipios salvadoreños y a las líneas de trabajo de las organizaciones que ejecutan la asistencia técnica, las ONGs. locales, formulamos las siguientes modalidades de implementación de proyectos.

Red de Municipios Transparentes

Desarrollar un conjunto de instrumentos de transparencias y mecanismos de participación ciudadana para una red de 10 ó 15 municipios, que pueden ser de una micro región o de un departamento, con el objeto de abrir el gobierno, buscar la eficiencia en la gestión y un nuevo relacionamiento con la sociedad civil. Convenio con COMURES.

Licitación abierta a la creatividad de las ONGs

Dejar abierta la posibilidad de que se presenten propuestas de proyectos combinando los 50 instrumentos de las líneas estratégicas, de acuerdo a las necesidades de los beneficiarios y la capacidad de las ONG.

Programa de capacitación a nivel general de los Municipios

Se trata de cursos, seminarios en alianza con COMURES y las ONG sobre los temas más sensibles en materia de transparencia y participación. Esta modalidad puede llegar a mayor número de municipios y se trata de una transferencia de conocimiento de bajo costo.

Expansión en los 28 municipios donde se viene trabajando

Desarrollar instrumentos de transparencias en los 28 municipios donde RTI está trabajando, a fin de profundizar y sistematizar el programa de cooperación actual. Para ello, se deberá seleccionar los instrumentos que sean compatible con la experiencia que se viene realizando.

Proyecto intensivo en transparencia municipal

Focalizar en dos o tres municipios para aplicar una selección de los instrumentos de transparencias del menú de las cinco líneas estratégicas. El objetivo es experimentar, profundizar una experiencia y luego diseminar para buscar un efecto ejemplificador sobre la factibilidad de estos instrumentos.

5.5.2 Sugerencias

Realizar un Taller de Diagnóstico Participativo (TDP) sobre problemas y propuestas para la construcción de nuevos espacios de interacción entre sociedad civil y autoridades locales. La idea es efectuar un encuentro con líderes vecinales de diferentes municipios de El Salvador, sin la presencia de autoridades locales o sus representantes; incluyendo municipios con y sin programas participativos. Esto dará un importante valor agregado al trabajo de diseñar los programas de cooperación en el campo de la transparencia, ya que se podrá probar y validar los instrumentos y mecanismos de transparencia que mejor se adapte a los destinatarios finales: la comunidad local.

En El Salvador existe una variada gama de experiencias muy interesantes que vienen realizando las Alcaldía con el apoyo de las ONG e instituciones oficiales en materia de procesos participativos de la sociedad civil en aspectos de la gestión pública municipal. Sin embargo, se ha observado que la cooperación tendrá mejores resultados si se logra una coordinación entre las organizaciones que ejecutan y las entidades donantes. De esta forma se evitará duplicaciones de esfuerzos, uso ineficiente de recursos, imposición de proyectos sin consultar la demanda de la comunidad afectada, y un mejor relacionamiento entre las ONG y las Alcaldías. La transparencia entre las ONG y Alcaldías pasa por crear un ambiente de cooperación franca y predecibilidad en las acciones de cada parte.

ANEXOS

Anexo 1

Organizaciones candidatas a redes de información y control ciudadano

Área de agrupamiento		Organización	Tema o área
1. Organizaciones que trabajan el tema en específico o parte de él	1	Revista Probidad	Probidad y transparencia
	2	ISPADE	Probidad y transparencia
	3	Comité de defensa del consumidor CDC	Transparencia de servicios públicos
	4	Centro cívico democrático	Participación y escrutinio ciudadano
	5	Amigos de la Libertad	Participación y escrutinio ciudadano
	6	FUNDAUNGO	Transparencia de servicios y libre competencia
2. Asociaciones profesionales vinculadas al control y la información	7	Asociación de periodistas de El Salvador APES	Libertad de prensa y acceso información
	8	Asociación de empleados de la Corte de Cuentas	Control interno y probidad
	9	Asociación de Auditores de El Salvador	Control interno y probidad
	10	Colegio de profesionales de Ciencias Económicas COLPROCE	Control interno y probidad
	11	Colegio de Contadores	Control interno y probidad
3. Redes especializadas en el tema de control y escrutinio ciudadano	12	Consortio de ONGs de educación cívica	Transparencia electoral y control local
	13	Red de contraloría ciudadana	Control local
	14	Grupo local para la contraloría Social	Control local
	15	Control ciudadano	Control de pactos y acuerdos
4. Institutos de investigación de Universidades	16	UES-INVE	Investigación académica
	17	UCA-IUDOP	Investigaciones muestrales y estudios
	18	UTEC-CIOPS	Investigaciones muestrales y estudios
	19	Univ. Matías Delgado Centro de Invest. Científicas	Investigación académica
	20	Universidad Don Bosco	Investigación Académica
5. Organizaciones especializadas en investigación.	21	FUNDE	Investigación y formulación de estudios
	22	FEPADE	Investigación y formulación de estudios
	23	FUSADES	Investigación y formulación de estudios
	24	FESPAD	Investigación y formulación de estudios
	25	PRISMA	Investigación y formulación de estudios

Anexo 2

Presupuesto del GOES 2000 por Unidad Primaria de organización

Unidades Primarias de Organización	Total	%Sub-Inst.	%TG
0100 Órgano Legislativo	136,438,005	1.10%	0.75%
1600 Órgano Judicial	892,293,490	7.22%	4.90%
1500 Consejo Nacional de la Judicatura	37,676,470	0.30%	0.21%
1700 Fiscalía General de la República	166,833,170	1.35%	0.92%
1800 Procuraduría Gral. de la República	110,907,670	0.90%	0.61%
1900 Procuraduría Para La Def. de los Derechos Humanos	31,940,000	0.26%	0.18%
0200 Corte de Cuentas de la República	125,325,320	1.01%	0.69%
0300 Tribunal Supremo Electoral	147,271,940	1.19%	0.81%
0400 Tribunal de Servicio Civil	1,248,870	0.01%	0.01%
0500 Presidencia de La República	376,557,855	3.05%	2.07%
3100 Ramo de Educación	3,386,145,585	27.39%	18.58%
3200 Ramo de Salud Púb. y Asistencia Social	1,801,350,020	14.57%	9.88%
2100 Ramo de Seguridad Pública y Justicia	1,468,416,660	11.88%	8.06%
4300 Ramo de Obras Públicas	1,051,892,055	8.51%	5.77%
0900 Ramo de Defensa Nacional	980,322,115	7.93%	5.38%
0700 Ramo de Hacienda	417,461,225	3.38%	2.29%
4200 Ramo de Agricultura y Ganadería	350,595,720	2.84%	1.92%
2000 Ramo del Interior	270,714,735	2.19%	1.49%
4100 Ramo de Economía	236,385,515	1.91%	1.30%
0800 Ramo de Relaciones Exteriores	187,884,195	1.52%	1.03%
3300 Ramo de Trabajo y Previsión Social	59,955,995	0.48%	0.33%
3400 Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano	50,197,960	0.41%	0.28%
4500 Ramo de Transporte	45,643,675	0.37%	0.25%
4400 Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,550,825	0.24%	0.16%
Subtotal Instituciones	12,363,009,070	100.00%	67.84%
Deuda Pública	2,983,099,470		16.37%
.Deuda Pública Interna	1,173,284,960		6.44%
.Deuda Pública Externa	1,809,814,510		9.93%
Obligaciones Generales Del Estado	1,280,950,750		7.03%
Transferencias Varias	1,597,248,205		8.76%
Total General	18,224,307,495		100.00%

Anexo 3

Comisiones de la Asamblea Legislativa

	Comisión	Presidencia	Secretaría	Técnico	#
1	Hacienda y Especial del Presupuesto	Dr. Julio Gamero	Humberto Centeno	Lic. Noel Orellana	13
2	Economía y Agricultura	Orlando Arévalo	José María Portillo	Lic. Francisco Morán	13
3	Política	Lic. Ciro Cruz Zepeda	Manuel Melgar	Dr. Armando Pineda; Lic. Alejan. Solano	9
4	Seguridad Pública	Manuel Melgar	Ing. Rodrigo Avila	Lic. Alfredo Esquivel	13
5	Protección al Medio Ambiente y Salud Pública	Dra. Violeta Menjívar	Dr. Donato Vaquerano	Lic. Alfredo Esquivel	13
6	Legislación y Puntos Constitucionales	Lic. Gerardo Suvillaga	Lic. Walter Durán	Lic. Jorge Estrada	9
7	Relaciones Exteriores e Integración Centroamericana	Milena Calderón	Wilber Serrano	Lic. Alejandro Solano	9
8	Obras Públicas	Elizardo Gonzáles L.	Agustín Díaz Saravia	Lic. Manuel Núñez	9
9	Asuntos Municipales	Lic. Francisco Merino	Lic. René Aguiluz	Lic. Nelson Meléndez	13
10	Justicia y Derechos Humanos	Marta Lilian Coto	Guillermo Gallegos	Lic. Manuel Núñez	9
11	Cultura y Educación	Dr. Hernán Contreras	David Humberto Trejo	Lic. Marco A. Guevara	9
12	Defensa	Cnel. José Almendariz	Cristóbal Benavides	Lic. Marco A. Guevara	9
13	La Familia, la Mujer y el Niño	Blanca Flor Bonilla	Milena Calderón	Lic. Silvia Vega	9
14	Trabajo y Previsión Social	Rosario Acosta	Hermes Alcides Flores	Lic. Carlos Cordero	9
15	Fomento de la Competencia	Dr. Juan M. Bolaños	Ileana Rogel	Lic. Francisco Morán	9
16	Juventud, Recreación y Deporte	Dr. Norman Quijano	Calixto Mejía Hernández	Lic. Jorge Estrada	9
17	Modernización	Aristides Alvarenga	Lic. Francisco Merino	Lic. Alejandro Solano	9
18	Financiera	Francisco Lorenzana	Mauricio López Parker	Lic. Nelson Meléndez	9
19	Reformas Electorales	Schafik Jorge Handal	Rubén Orellana	Lic. Carlos Cordero	9

Anexo 4

Ley de acceso a información de la ciudad de BUENOS AIRES, ARGENTINA

Proyecto de Ley Acceso a la información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Source: <http://www.oyhanarte.org/>

Proyecto de Ley presentado para su tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Expediente: 3690-D-98)

LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo. 1: Legitimación

Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada de la Ciudad Buenos Aires.

Art. 2: Principio de publicidad

Todas las actividades de los órganos comprendidos en la presente ley estarán sometidos al principio de publicidad de sus actos. Los funcionarios responsables deberán prever una adecuada organización, sistematización y publicación de la información a la que se refiere la presente ley y aquella que en las áreas a su cargo se produjere.

Art. 3: Tipo de información

La administración tiene la obligación de proveer la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión y bajo su control. Se considerará, además, como información, a los efectos de esta ley, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las minutas de reuniones oficiales. La solicitud de información no implica la obligación de la administración de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido. En su caso, la administración deberá comunicar por escrito que la denegatoria de la solicitud se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada.

Art. 4: Plazos

El órgano de la administración central o descentralizada al cual se le haya presentado una solicitud de información deberá otorgar la misma en un plazo no mayor de 10 (diez) días hábiles. El plazo se podrá prorrogar en forma excepcional por otros 10 (diez) días hábiles de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En su caso, el órgano deberá comunicar, antes del vencimiento del primer plazo de (10) diez días, las razones por las que hará uso de la prórroga excepcional del segundo plazo de 10 (diez) días.

Art. 5: Constancia del pedido

En todo caso, el órgano de la administración deberá entregar al solicitante de la información una constancia del requerimiento.

Art. 6: Denegatoria

El órgano de la administración central o descentralizada al cual se le solicite información no podrá negar la misma basando su decisión en la identidad del solicitante o los propósitos que motivaron su requisitoria. La información solicitada deberá ser brindada incluso cuando existan fuentes privadas que posean la información requerida. El órgano sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud si se verificara alguna de las excepciones previstas en el art.12 de esta ley. En tal caso, el órgano deberá proporcionar al solicitante un informe fundado del que surja de manera expresa la excepción del art. 12 que consideró aplicable.

Art. 7: Silencio

El silencio de la Administración frente a la demanda de información, se interpretará como negativa.

Vencido el plazo del art. 4, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros 10 (diez) días sin que la información sea suministrada, se considerará que hay silencio en la administración. Este silencio se considerará como arbitrariedad manifiesta a los fines de los requisitos para la interposición de un recurso de amparo.

Art. 8: Denegatoria tácita

Si una vez cumplidos el o los plazos previstos en el art. 4, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua, se considerará que existió negativa tácita en brindarla.

Art. 9: Amparo por mora

Toda persona que hubiera requerido información a la Administración podrá solicitar judicialmente un pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados o si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable para emitir la información. Presentado el petitorio, el juez

se expedirá sobre la procedencia y, si estimare necesario, requerirá a la autoridad interviniente que en el plazo que le fije informe sobre las causas de la demora. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que la información haya sido suministrada, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden, si correspondiere, para que la autoridad administrativa responsable evacue la información en el plazo prudencial según la naturaleza y complejidad de que se trate. La desobediencia de la orden de pronto despacho podrá implicar la aplicación de astreintes.

Art. 10: Responsabilidades

El funcionario público o agente responsable que en forma arbitraria obstruyere el acceso del solicitante a la información requerida, o la suministre en forma incompleta u obstaculice de cualquier modo el cumplimiento de esta ley, será considerado incurso en grave falta a sus deberes y le será aplicable el régimen sancionatorio vigente en el lugar donde presta funciones. Ello, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera caberle por aplicación del Código Penal de la Nación.

Art. 11: Amparo judicial

En caso de negativa expresa o tácita del órgano de la administración central o descentralizada de proporcionar la información solicitada conforme las disposiciones de la presente ley, el peticionante podrá iniciar acción de amparo de acuerdo a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Art. 12: Excepciones al ejercicio del derecho

Se exceptúa a la administración del cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3 de esta ley en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta a través de un decreto del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por razones de defensa o política exterior.
- b) Cuando una ley de la Legislatura declare que algún tipo de información referida a seguridad, defensa o política exterior es inaccesible al público, o bien establezca un procedimiento especial para acceder a ella.
- c) Cuando se trate de información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario.
- d) Cuando se trate de información comercial o financiera de terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial.
- e) Cuando se trate de información interna de la administración o de comunicaciones entre órganos de la administración que contengan consejos, recomendaciones u opiniones

producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión del gobierno. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la administración opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones.

f) Cuando se trate de información preparada por los órganos de la administración dedicados a regular o supervisar instituciones financieras o preparados por terceros para ser utilizados por aquellos y que se refiera a exámenes de situación, evaluación de su sistema de operación o condición de funcionamiento.

g) Cuando se trate de información preparada por asesores jurídicos o abogados de la administración cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado.

h) Cuando se trate de información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la privacidad personal. La administración tiene obligación de proporcionar esta información si el solicitante demuestra en su petitorio que esa información es de interés público por colaborar en la dilucidación del funcionamiento o actividades de un órgano de la administración o de un funcionario público.

Los órganos y funcionarios encargados de evaluar la pertinencia en la aplicación de alguna o algunas de las excepciones referidas en los incisos precedentes podrán brindar la información solicitada en forma discrecional, de modo que aquellas no son de aplicación obligatoria para la administración.

Art. 13: Información parcial

En caso que existiere un documento que contenga, en forma parcial, información que no sea de acceso público, de ningún modo la administración podrá negar el acceso al resto de la información de ese documento que no se encuentre contenida entre las excepciones referidas en el artículo anterior.

Art. 14: Tipos de Arancelamiento

Existen dos tipos de arancel para el requerimiento de información:

a) El correspondiente a los costos que implique la búsqueda de la documentación requerida y el examen que deba realizarse a fin de decidir si la misma puede ser brindada, siempre que no exista personal específicamente afectado a esta actividad;

b) El correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida.

Art. 15: Arancelamiento

El arancelamiento del trámite de pedido de información se considerará de la forma siguiente:

a) Si el requerimiento es parte de una actividad con fines de lucro, la administración puede solicitar la totalidad de los gastos correspondientes a los dos tipos de aranceles del artículo anterior.

b) Si el solicitante es una institución educativa o científica sin fines de lucro o una persona u organización que en forma regular publica o distribuye información al público, sólo se le aplicarán los costos de reproducción.

c) Si la solicitud de información es en interés del público en general debido a que ella contribuirá en forma significativa a una mejor comprensión acerca del funcionamiento o las actividades del gobierno y no será utilizada con fines de lucro por el solicitante, el órgano al que se le haya pedido la información puede, en forma discrecional, disponer la completa gratuidad del trámite.

En aquellos casos en los que el pedido de información no sea para fines comerciales, las dos primeras horas de búsqueda y las cien primeras fotoduplicaciones de hojas tamaño carta, oficio o similares, no involucrarán el pago de arancel alguno. En los casos en que el costo del trámite no exceda el monto de \$250, el órgano no podrá demandar el pago adelantado del arancel, a menos que el solicitante tenga algún antecedente de mora en el pago del mismo.

Cláusulas transitorias

Primera: En tanto no se sancione una ley de amparo para Ciudad de Buenos Aires, se aplicará en su ámbito en forma transitoria lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Nacional y lo ordenado por el procedimiento establecido en el artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y su reglamentación legal.

Segunda: La Administración central y descentralizada contará con un plazo de 120 días a partir de la sanción de la presente ley para acondicionar su funcionamiento de acuerdo a las obligaciones que surgen de su normativa. Una vez vencido ese plazo, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano perteneciente a la administración central y descentralizada de la Ciudad Buenos Aires según los prescripto por esta ley.

Dr. Aníbal Ibarra

Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dra. Marta Oyhanarte

Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Anexo 5

Fundamentos : Proyecto de Ley “Acceso a la Información” de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presentación a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires

Sr. Presidente:

En una democracia constitucional como la que existe felizmente en nuestro país, el gobierno y los representantes que en él son los responsables de tomar decisiones respecto de políticas públicas son mandatarios de los ciudadanos que depositaron en ellos su confianza y delegaron una enorme cantidad de poder para decidir sobre la propiedad y la libertad, entre otras cuestiones, de aquellos que habitan nuestro país y nuestra ciudad. Por estos motivos, porque de otro modo perdería esta delegación su carácter democrático, es que los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad política constituyen la contrapartida necesaria e insoslayable del gobierno representativo.

El ciudadano tiene, en una democracia constitucional como la que se ha cristalizado en nuestras Constituciones Nacional y de la Ciudad, dos roles y responsabilidades que el sistema institucional debe de contribuir a que puedan llevarse cabo. La primera de esas responsabilidades tiene que ver con la participación en el proceso de toma de decisiones. En ese sentido, nuestra Constitución de la Ciudad ha contribuido a la creación de numerosos mecanismos que hacen esta participación posible y realizable. Las audiencias públicas, el mecanismo de doble lectura, la revocatoria, la iniciativa popular y el referéndum son herramientas que el constituyente le proveyó a la ciudadanía para que ésta pueda insertar su voluntad en el complejo y hasta ahora a veces lejano proceso de formación de las políticas públicas. La otra responsabilidad se vincula con poder aportar al control del gobierno y de la gestión pública que desarrollan aquellos designados o elegidos para llevarla a cabo. La necesidad de contar con mayor transparencia en la labor de los funcionarios y la obligación de rendir cuentas de los actos de gobierno sólo cobran sentido si existe una ciudadana activa que esté dispuesta a ejercer ese control y a demandar esa rendición de cuentas.

Sin embargo, más allá de la buena predisposición que pudiera existir por parte de la ciudadanía para participar del proceso de toma de decisiones o en el control de la gestión de gobierno, esa participación no podría llevarse a cabo si no mediaran instancias que hicieran posible y efectiva esa participación. Los mecanismos de democracia participativa que prescribe nuestra constitución de la Ciudad y que esta Legislatura está felizmente tomando como prioridad de regulación legal, no funcionan en forma automática sino que suponen ciertos prerequisites e instancias que hagan posible su uso. Uno de esos prerequisites, quizá el más importante, es el de poder contar con la información necesaria para poder participar del proceso decisorio y de control. Los ciudadanos no podrían tomar decisiones sin estar debidamente informados acerca de las opciones que se les abren, de sus costados favorables y desfavorables, si no contaran con la información necesaria. Los ciudadanos y ciudadanas de nuestra Ciudad no podrían

controlar a su gobierno si no contarán con la información correspondiente a los actos de sus integrantes.

Acceder a contar con la información apropiada es un prerequisite de la participación ciudadana. No es posible participar en ninguna instancia de un proceso de toma de decisiones o de control del gobierno si no se cuenta con la información necesaria para poder intervenir en ambos casos.

La libertad de información es una libertad social asociada al derecho a la libertad de expresión protegido por nuestra Constitución Nacional. Los instrumentos internacionales, hoy incorporados a nuestra Carta Magna, han reconocido que el sujeto de ese derecho a la información es universal. Por consiguiente, el público no es menos sujeto del derecho que el periodista. Por su parte, la libertad de expresión, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, posee dos dimensiones: "requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por lo tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno" (Opinión Consultiva 5/85, párrafo 30).

La publicidad de los actos de gobierno es un componente clave del estado de derecho y, como tal, ella no puede quedar librada a la voluntad de aquellos que se encuentran en la función pública. La obligación de rendir cuentas y de dar a publicidad los actos de gobierno le corresponde a aquellos que han asumido la elevada responsabilidad de conducir las cuestiones públicas y, por ese motivo, no puede quedar en sus propias manos la discrecionalidad de decidir si proporcionar o no esa información. Si la información es un mecanismo de control de los gobernantes, no pueden ser éstos, los controlados, los que decidan cuándo y cómo se accede y activa el mecanismo de control.

Por otro lado, es importante destacar que la información pública no es propiedad de los que la generan sino de los ciudadanos que, con sus impuestos, contribuyen incluso económicamente a su producción. Los dueños de la información que produce el gobierno son todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, y éste es otro de los fuertes argumentos por los que el derecho de solicitarla en cualquier momento, con cualquier motivo y a cualquier órgano de la Administración, se encuentra en cabeza de todos aquellos que contribuimos con nuestros impuestos a solventar los costos de producir la información..

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ha sido sabia en incorporar a su texto estos principios rectores de las democracias constitucionales y del Estado de Derecho. Este espíritu se ha manifestado tanto en normas más generales y abarcativas como el art. 1ro cuando dice que "La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. *Todos los actos de gobierno son públicos.(...)*"; como así también en normas más específicas y dirigidas a materias determinadas como la que presenta el artículo 26 cuando dice que "Toda persona tiene derecho, a su sólo pedido, *a recibir libremente información sobre el*

impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas" o el artículo 132: "Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. *Se asegura el acceso libre y gratuito la misma*". Con respecto a este último artículo se ha dicho que "el principio de publicidad de los actos públicos proclamado en el art. 1ro. constituye una de las herramientas eficaces para el control popular de aquéllos y es el fundamento de la base de datos creada por el presente artículo" (Sabsay y Onaindia, *La constitución de los porteños*, 1998).

Pero pocas normas podrán ser más claras y directas que el artículo 12 de nuestra Carta Magna cuando prescribe en su inciso 2do que "La Ciudad garantiza el derecho a comunicarse, requerir, difundir *y recibir información libremente* y expresar sus opiniones e ideas por cualquier medio y sin ningún tipo de censura".

Por otro lado, es muy importante para el desarrollo institucional de nuestro país y la consolidación de la democracia constitucional en Argentina, que la Ciudad de Buenos se sume a una positiva corriente tendiente a incorporar constitucional y legalmente el derecho de los ciudadanos a acceder libremente a la información, según lo establecen hoy las normas fundamentales de otros estados provinciales. En este sentido se pueden mencionar el art. 28 de la Constitución de Buenos Aires y el art.13 de la de Chubut. En esta última provincia, además, se ha regulado este derecho por medio de una norma específica, la ley 3.764 que establece que "Todo habitante de la provincia tiene *el derecho de libre acceso a las fuentes de información de los actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales emanados del estado provincial y de las corporaciones municipales*, ello sin que sea necesario indicar las razones que motivaron el requerimiento".

Sin embargo, este derecho al libre acceso a la información pública no es de ningún modo una creación novedosa de nuestro país sino que tiene antiguas raíces inmersas en la tradición democrática occidental. En este sentido, una de las primeras normas en receptar este principio fue la Real Ordenanza sueca de 1766 sobre la libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la información pública. En tiempos contemporáneos, *la Freedom of Information Act* de los Estados Unidos de 1966 constituye el esfuerzo más ambicioso y completo en materia de regulación y protección de este derecho básico para la efectivización de la participación ciudadana.

Finalmente, el cuadro de antecedentes puede completarse con ejemplos de países que han constitucionalizado el derecho a la información, siendo tal el caso de Grecia (art.10), Portugal (art.268), y España (art.105).

Si bien hasta ahora se ha presentado este derecho como fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, éste es también de suma importancia para el buen funcionamiento del estado, importándole a éste beneficios indiscutidos. Por un lado, el gobierno necesita de la mayor cantidad de información posible para poder tomar buenas decisiones, y esta información se encuentra en relación directa con la posibilidad de que los ciudadanos opinen fundadamente sobre los temas que el gobierno se encuentra trabajando. Resulta imposible para los ciudadanos colaborar con su gobierno proporcionando información si

éste actuara en la oscuridad de sus despachos. La información que necesita el gobierno y que proviene de la ciudadanía, sólo puede generarse si ésta tiene, a su vez, información sobre los asuntos públicos. De este modo, se podrá alcanzar una mejor calidad de las decisiones públicas por contar con una ciudadanía mejor informada.

Por otro lado, frente al desgaste y desprestigio acelerado que en forma alarmante afecta a las autoridades del estado, todo parece indicar que sólo una mayor transparencia de la gestión pública podrá contribuir a incrementar la credibilidad de las instituciones de gobierno y de aquellos que forman parte de ellas. Finalmente, y en el mismo sentido, la construcción de un mejor estado y una democracia fuerte necesita de una sociedad civil desarrollada y capaz de asumir sus responsabilidades, pero para que ello sea posible ésta última necesita de un mayor acceso a la información como prerequisite para su fortalecimiento.

Todos estos principios y directrices han sido recogidos en el proyecto de ley que aquí se presenta. En primer lugar, el derecho de solicitar información de la administración se le reconoce a toda persona, con lo cual es nuestra intención que se constituya como sujeto con legitimación para solicitarla tanto a personas de existencia real como ideal o jurídicas. Al establecerse que es un órgano el obligado a proveer esa información, se pretende incluir como sujeto de este mandato no sólo al ente administrativo correspondiente sino también al funcionario público a cargo del mismo. Por esta razón, la ley le atribuye responsabilidades y sanciones como consecuencia de su potencial incumplimiento. Se establece un mecanismo sencillo y ágil de acceso a la información con miras a que sea la ciudadana o ciudadano el principal destinatario de esta ley. Los plazos, la constancia del pedido de información, las condiciones de arancelamiento y la posibilidad de revisión de la denegatoria o el especial tratamiento que se le da al silencio o la ambigüedad de la respuesta, son reaseguros para que los fines de esta ley no sean violados cuando se activen los mecanismos que prevé. Las excepciones, finalmente, se corresponden con la conciencia de los autores de este proyecto de que existe información cuyo acceso puede ser limitado, pero siempre para beneficio de la ciudadanía y no para su perjuicio.

Por todo lo expuesto, los Diputados Marta Oyhanarte y Aníbal Ibarra solicitamos al Sr Presidente el tratamiento y posterior aprobación del presente proyecto de ley.

Dr. Aníbal Ibarra
Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dra. Marta Oyhanarte
Diputada de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Anexo 6

Relatorio del Trabajo de Campo: Actividades y Entrevistas a Nivel Local

Lunes 7 de agosto

San Salvador

1. Reunión con Aldo Miranda y Gina Orlich de RTI, y David Holiday de CREA Internacional para recibir informaciones generales sobre los municipios, los actores locales y en especial sobre los programas de participación ciudadana que RTI esta llevando adelante.

Municipios con planes, según estimación de RTI.

- 262 municipios en el país.
- 150 municipios que elaboraron planes de inversión (para acceder a subsidios del FODES)
- 28 municipios que tienen planes de inversión participativa, con apoyo de RTI.
- 10 municipios que poseen planes operativos e iniciaron presupuestos participativos en nov/99, con apoyo de RTI.

2. Reunión con David Holiday en CREA Internacional para delimitar el alcance del trabajo y programar las entrevistas.

Martes 8 de agosto

San Salvador

3. Presentación del trabajo “Qué es transparencia pública?” por Carlos Umaña Cerna y debate sobre el mismo en un desayuno de trabajo.

4. Reunión de intercambio con Carlos Umaña en CREA Internacional, sobre aspectos relacionados al trabajo presentado.

5. Alcaldía de San Salvador (FMLN). Entrevista con José Luis Quan, Director del Distrito Nro. 1. Luego de una visión sobre la evolución de la participación desde la firma de la Paz en El Salvador, ofreció una breve exposición sobre la experiencia de participación que se está llevando a cabo en la comunidad La Iberia. El enfoque se concentra de pasar de una concepción asistencialista a otra facilitarista para lograr mejores niveles de concertación y cogestión, Alcaldía y comunidad, de iniciativas tendientes a mejorar las condiciones de vida. Entre los mecanismos participativos realizados, el Sr. Quan considera que los Cabildos Abiertos están caducados, ya no cumplen el propósito de alentar la participación. Para las grandes ciudades recomienda la

descentralización a través de las Mesas Distritales, donde se adquiere mayor efectividad en el tratamiento de temas tales como el ordenamiento territorial, el funcionamiento de los servicios, la priorización de obras y proyectos, entre otros.

Miércoles 9 de agosto

San Martín

6. Alcaldía de San Martín. Reunión con el **Alcalde Valentín Castro (ARENA)**, quien es también el Presidente del **Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM)**. Se declaró un firme partidario de la descentralización y de la participación ciudadana en los gobiernos locales. Está dispuesto a apoyar una cruzada nacional de lucha contra la corrupción y demandó mayor voluntad política del Poder Ejecutivo. Señaló que existe en la Alcaldía un Comité de Fiscalización (con el cual no se pudo contactar). Realizó Cabildo Abierto y rendición de cuenta de su gestión. Manifestó su voluntad para llevar adelante innovaciones en materia de transparencia y gobierno abierto. Entre los principales obstáculos en su gestión, señaló: Recursos insuficientes: el gobierno central debe destinar mayores recursos porque la presión social “ayuda” a que los Alcaldes resuelvan en forma más rápida y eficiente los problemas comunales. Falta de democracia y transparencia, sobre todo del Gobierno central hacia los gobiernos locales. Condenó el compadrazgo político en la asignación de recursos y uso de bienes públicos (caso maquinarias del Ministerio de Obras Públicas). Exclusión política sigue siendo una práctica que frena la institucionalidad en el país. Falta delimitar funciones más precisas y claras entre los organismos relacionados a los Gobiernos locales como el ISDEM, COMURES y FISDL. Solicitó asistencia técnica a USAID para fortalecer el ISDEM, y llevar adelante una reingeniería institucional y un plan estratégico institucional.

7. Alcaldía de San Salvador (FMLN). Entrevista con Vilma de Villacorta, Concejal Responsable del Distrito Nro. 2, de la Municipalidad de San Salvador. Al hacer una evaluación de la participación ciudadana en su municipio, señaló que los sectores poblaciones de barrios populares tienen mayor propensión a participar cuando la Alcaldía hace una convocatoria. Mientras que los sectores tipo clase media registran mayor reticencia y apatía. Se le pidió una caracterización de los temas que convocan a estos sectores, conforme a su experiencia: (I) sectores populares: obras de infraestructura vial básica, construcción de muros de contención, mantenimiento de caminos, canalización de aguas, agua potable. (ii) Sectores de ingresos medios: iluminación de parques, hermoceamiento de espacios verdes, limpieza de calles, seguridad ciudadana, regulación de locales de expendio de bebidas alcohólicas y su relación a problemas de drogas y prostitución por riesgos a los jóvenes.

Un aspecto relevante es la experiencia de los Concejos abiertos y la creación de las Comisiones del Consejo para priorizar áreas temáticas, varias de ellas relacionadas a la transparencia y participación ciudadana. Considera que la Ley de Licitaciones va a fortalecer la transparencia en los Municipios porque simplificará el proceso. Su

municipio está haciendo esfuerzo por avanzar en este tema. Los principales servicios públicos que el municipio presta son: Cédula de identidad (estado familiar), permisos de negocios, recolección de basura; barrido y limpieza; renovación urbana; infraestructura urbana; mercados, Cementerios; Matadero; ordenamiento territorial; calificación de lugares; Policía civil.

8. Fundación para el Desarrollo (FUNDE). Reunión con Marcos Rodríguez y Andrés Cummings; quienes expusieron sobre desarrollo económico local, la situación de las Alcaldías y ofrecieron una interesante descripción del proceso de guerra y postguerra de El Salvador; la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, formulada por el Grupo Consultivo / FISDL; y el programa Contraloría Ciudadana. Este último fue iniciado en tres municipios de un total de seis programados, y las áreas de evaluación participativas de la gestión municipal son servicios, presupuesto, agua potable e inversiones. Sobre los planes estratégicos, reflexionaron que no deben concebirse con una metodología empaquetada, sino más bien como un proceso de aproximaciones sucesivas. Las principales experiencias en participación ciudadana realizadas en los municipios son:

- Cabildos Abiertos.
- Consejo de Desarrollo Municipal.
- Planes Estratégicos de Inversión.
- Planes Operativos.
- Planes Estratégicos Participativos.
- Contraloría Ciudadana.

10 de agosto

Chalchuapa

9. Comité de Desarrollo Local de Chalchuapa. Reunión con los líderes Carlos Alfredo Crespín, María del Carmen Manzanares, Doris Esperanza González, Salvador López y Napoleón Pineda. Participó Gina Orlich de RTI. Afirmaron que desde 1998 ha mejorado la participación ciudadana en este municipio, mediante las consultas ciudadanas (antes cabildos abiertos), asambleas sectoriales, las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) y la buena relación que existe entre las comunidades y el Alcalde. Urgen su personería jurídica o un respaldo legal para actuar con mayor seguridad, ya que hoy solo tienen el apoyo del Alcalde. Han definido como sus principales prioridades: reparación de calles, caminos vecinales, agua potable, vivienda y educación, recursos naturales. En Chalchuapa existen 43 ADESCOS, de un total de 110 comunidades. El CDL esta formado por 22 representantes y 11 son directivos.

10. Alcalde Municipal de Chalchuapa Mario Ramos (FMLN). Segundo período de mandato. Al realizar un recuento de los principales obstáculos que atraviesa su gestión municipal, señaló: (I) Muchos problemas por influencias político partidaria, caso de

políticos fuertes de ARENA, ex Presidente del Legislativo, lo que se traduce en discriminación en acceso a recursos para reparación de obras comunales. (ii) Tiene dificultades en relacionamiento con los Ministerios de Obras Públicas, Medio ambiente y Vivienda. La Policía Nacional ha mejorado y no tiene relación con los Militares. (iii) al ISDEM lo considera progubernista y estima que tiene imagen de corrupción.

Es necesario una gestión mayor para superar el 6 por ciento del presupuesto que es transferido a las Alcaldías, porque éste no resuelve el problema. Posee dificultades con el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Medio Ambiente, Vice Ministerio de la Vivienda, por boicot de tipo político. Hay Concejo abierto, participación ciudadana, presupuesto participativo y rendición de cuenta. Está de acuerdo con impuesto predial y da su apoyo incondicional a COMURES.

11. Reunión con ex alcalde Mario Enríquez (ARENA). Fue alcalde en el período antepasado. Actualmente, el Concejo Municipal no llena las expectativas ni en lo más mínimo. La transparencia es nula y no existe políticas de puertas abiertas. Apertura, nula. Denuncia revanchismo político. Personalmente, él ve con buenos ojos la participación de la sociedad civil, aunque por ahora es débil aun. Sostiene que existen empresarios que desean invertir en un parque industrial y demanda atención del Alcalde. Es notorio el antagonismo partidario entre el ex Alcalde y el actual.

11 de agosto

Ahuachapán

12. Reunión con “Ahuachapán en marcha”, Casa de la Cultura. Con Jaime García Prieto, Ing. Luis Arturo Celis y otros. Se trata de un espacio de concertación entre los actores locales para gestionar el desarrollo a nivel municipal y departamental. Integran este programa los alcaldes y representantes de la sociedad civil de los 12 municipios. En la reunión describieron las tareas desplegada para gestionar y movilizar recursos para el desarrollo del Departamento. Trabajan sin preferencias ni discriminación de partidos políticos. Sostienen que existe participación ciudadana y gobernabilidad democrática, gran apertura del Concejo y tienen experiencia en planes de inversión de desarrollo municipal. Sostienen que los técnicos del ISDEM carecen de la capacidad necesaria para ayudarles. Se trata de una región donde la población es rural en un 60% y la guerra tuvo un menor efecto en relación a otras regiones.

San Francisco Menéndez

13. Reunión con Alcalde Municipal, Remigio Morales (ARENA). Sostiene que trabaja a puertas abiertas, da atención a todos los ciudadanos sin distinción político partidaria. El municipio posee 49 ADESCOS con buen nivel participativo. El Consejo elabora el presupuesto con el auditor interno. La Alcaldía trabaja con las siguientes instituciones: CARE, Salvanatura, RTI (catastro, participación ciudadana y desarrollo local). Pertenece a COMURES.

14. Reunión con Eliseo Valle, del CDL. Sostiene que existe una incipiente participación ciudadana. Para octubre 2000 se ha programado asamblea municipal. Entre enero, julio y septiembre de este año, están efectuando Cabildos abiertos. Los temas prioritarios son: agua, agricultura y desempleo. Sin embargo, él percibe que la colaboración entre la alcaldía y las comunidades es aun insuficiente. Urge capacitar a las comunidades más que a los líderes. El entrevistado es empleado público, del Tribunal Superior Electoral.

15. Reunión con Intercomunal de Carasucia, Cantón de San Francisco Menéndez. Francisco Villeda Flores (Presidente) y otros miembros. Representan a 30 comunidades y se dedican a actividades productivas y de ayuda social. Señaló apoyo de la Iglesia Luterana, Federación Internacional Luterana y UNES (Unión Ecológica Salvadoreña). Se manifiestan disconformes con la política del actual gobierno municipal, porque son marginados y el Alcalde no les recibe para tratar sus problemas y demandas. En próximos días harán una movilización de protesta frente a la alcaldía, por una audiencia que no les ha concedido. Este alcalde -dicen- es el único en el país que tiene en su contra pruebas de corrupción, a nivel judicial. Hay enfrentamiento claro. Reclaman perdón a deuda agraria por el Mitch.

12 de agosto

Candelaria de la Frontera

16. Reunión con Baudilio Roca, Alcalde Municipal (PCN). Nos acompaña Lissette de Romero, de RTI. El Alcalde afirma que hay participación ciudadana, rendición de cuenta, y Concejo abierto. El Comité de Desarrollo Municipal (CDM) está formado por 14 comunidades, uno en cada Cantón. La sociedad civil interviene, pero el Concejo decide en todo. Sostiene que hay transparencia. La Alcaldía tiene una buena situación financiera, es solvente, a pesar de tener algunos créditos. Buena relación e información con RTI, ISDEM, COMURES, FISDL. Malo el servicio de alumbrado. Solicita apoyo de organismos y ONG's.

17. Reunión con Vicepresidente del Comité de Desarrollo Municipal (CDM), Oscar Mata. Existe incipiente participación ciudadana. Debe involucrarse más a la población. El alcalde ha cumplido y, por eso, tiene el apoyo del pueblo. Confianza mutua. Prioridades: agua potable en sectores Las Brisas y Las Ánimas. Además, urge campaña de reforestación. No hubo información relevante. Se percibe mucha afinidad con el Alcalde.

18. Reunión con Bladimir Orellana, ex diputado de ARENA. El objetivo fue tener la visión de un miembro de otro partido político al del Alcalde para contrastar las opiniones. Sostiene que el Concejo tiene buenas intenciones pero le falta capacidad. No sabe motivar a la población, y por ello ésta es apática y espera que “papá gobierno” le resuelva todo, acostumbrada al paternalismo. Además, considera que hay falta de transparencia, no hay credibilidad en el gobierno municipal del PCN. Se necesita fortalecer la

asociatividad. Entre los temas prioritarios de asistencia técnica mencionó: educación para la participación ciudadana y capacitación al gobierno municipal.

14 de agosto

Suchitoto

19. Reunión con Javier Martínez, Director Ejecutivo de REDES. Ex combatiente muy orgulloso de serlo y con ánimos de servir a su comunidad. Nos presentó una interesante y útil reflexión sobre el proceso de la guerra, con una relación de los hechos para explicar el trabajo de su organización. REDES nació en 1989, tres años antes de los Acuerdos de Paz y ahora trabajan con mayor libertad y participación. La Guerra ha dejado muchas heridas en esta región del país. En 1998 se inició en este municipio los Cabildos Abiertos. En 1992 se celebró el Foro Municipal, un espacio de diálogo entre el Frente, la Iglesia, sectores educativos y otros actores sociales. En 1995 se iniciaron los planes de desarrollo con apoyo de la GTZ. Señaló como dificultad el hecho que no se tuvo en cuenta la parte económica de los planes; y por otro lado, se confundió plan de gobierno con plan de desarrollo municipal.

Con el Concejo (del FMLN) tienen buenas relaciones de confianza y hasta hay acuerdos conjuntos.

20. Reunión con señor Isaías Sandoval, Alcalde Municipal (FMLN). Después de los Acuerdos, hay diferencia muy favorable al proceso de participación ciudadana. Es una nueva visión sobre desarrollo local. Hay aproximadamente 75 ADESCOS. Le interesa que el presupuesto municipal sea participativo, y está dispuesto a mejorar los niveles de participación de la población en la elaboración del presupuesto. Además, cree que “los cabildos abiertos no satisfacen ya la participación ciudadana”. Plantea entonces otros mecanismos: Consejo de Desarrollo Local y Cabildo Zonal. Destaca mayor participación de la población rural que la urbana. Señala que los Ministerios de Salud, MOP y Educación, así como el FISDL, están politizados y eso retarda el desarrollo. Solicita una mayor transparencia a las ONGs. y mejor coordinación con la Alcaldía. Se declara partidario de la transparencia y sostiene que nada se debe ocultar a la gente. Recibe cooperación de CORDES, CESTA, REDES y RTI.

21. Reunión con señor Manuel Ortega, Representante Legal del Comité de Reconstrucción Comunal (CRC). Se trata de una organización que agrupa a 30 ADESCO de un total de las 78 comunidades existentes. Posee dos campos de actividades: una en asistencia a la producción y otra en el plano educativos, social, salud, Medio Ambiente y participación de género. El Alcalde permite la participación ciudadana y en el 2000 se ve el cambio positivo, por lo que se nota que ya se confía en el proyecto municipal. Hay descentralización de servicio, pero debe incrementarse el nivel de gestión. No perciben corrupción hacia el Alcalde. Falta fortalecer las organizaciones sociales (ADESCOS) y realizar más obras. Los principales problemas de la comunidad: auge de la delincuencia estimulado por una mentalidad “guerrerista”; apatía al trabajo;

pobreza extrema; ausencia del Estado en Educación, salud y empleo; y falta de apoyo del Gobierno Central.

22. Reunión con el Presbítero Salomón Pérez Zelaya, Párroco de Santa Lucía, y miembro por la Iglesia del Comité de Seguridad Ciudadana. Destaca el problema de la delincuencia y considera poco efectivo al Plan de Seguridad de la PNC-Fiscalía-Procuradurías. Después de los Acuerdos de Paz no se educó bien a la población. Muy buen manejo de los fondos en la Alcaldía, pero malos manejos en las ONG's. En los últimos años se abrieron espacios de participación, pero la población aun no sabe cómo debe participar porque necesita mayor formación. Además, aun no hay suficiente confianza hacia las instituciones. Citó como ejemplo de institución desacreditada a la Policía en cargada de dar seguridad ciudadana. Comunidades muy organizadas. No hay reclamos para el Concejo, pero se recomienda mejorar la difusión sobre las formas de administrar y sobre los resultados. Confía en la municipalidad y en la población.

15 de agosto

Tecapán

23. Reunión con el Síndico Municipal, Juan Saravia Romero, y 6 personas integrantes del CDL y Concejales. Coinciden en señalar logros del Concejo (FMLN) y sostienen que en los anteriores gobiernos de ARENA no existió participación ciudadana. Los cabildos abiertos eran cabildos cerrados, ahora además de la consulta frecuente, los concejales tienen contacto permanente con las respectivas comunidades. Presentan un plan de inversión participativo que ya está en marcha, a escasos tres meses de gestión. Piden capacitación e impulso a la formación de ADESCOS. Se percibe durante la entrevista mucha unidad del concejo - líderes y además, seguridad en su trabajo. Recibieron apoyo para la elaboración del plan de PROINDE, Procesos, Asesorías e Investigación. Los líderes vecinales presentes en la reunión no disponen de un ejemplar de dicho plan, como tampoco lo han leído. Afirmaron que si han participado en su elaboración.

Mercedes Umaña

24. Reunión con miembros del Comité de Desarrollo Local (CDL). Carmen González, Oscar Rivera, Dolores Amilcar Guerrero, y otros. Se trata de un CDL en proceso de formación. Manifestaron que no conocen el presupuesto, ni el plan de inversión elaborado por la Alcaldía. Señalan buena relación y buen trabajo del Alcalde. Piden apoyo y capacitación para el naciente CDL. Percibimos: mucha buena voluntad, seguridad en el Concejo, pero también total inexperiencia.

25. Reunión con el Alcalde Municipal (FMLN), Jesús Aguilar. Su filosofía es generar verdaderos espacios participativos a la sociedad civil e impulsar un proceso de educación ciudadana. Critica fuertemente al neoliberalismo del gobierno. Destaca bondades de los cabildos abiertos y se pronuncia a favor de la transparencia. Solicita asistencia para hacer

el presupuesto participativo y la contraloría ciudadana. Impulsa el Consejo de Desarrollo Local, integrado por 8 comisiones. Trabaja con ACUDE (Asociación de Comunidades Unidas para el Desarrollo). Tiene experiencia en participación ciudadana por haber trabajado en una campaña de ONG. sobre fiscalización a legisladores y Alcaldes. Tuvo oportunidad de asistir a un foro de capacitación en México que le sirvió para abrir la mente a nuevas iniciativas participativas.

16 de agosto

Jiquilisco

26. Reunión con miembros del Concejo de Concertación para el Desarrollo Integral (CODIJ). Señor Juan Antonio Zavala y otros. Son sus principales actividades: capacitación en derechos ciudadanos, información sobre la Alcaldía, y organización de las comunidades. Se confiesan apartidarios, y trabajan para todas las comunidades. Desean la capacitación en participación ciudadana. El anterior Concejo les ayudó sólo un mes para pago de su local. Mencionan que el actual Concejo (FMLN) no les brinda ningún apoyo. Señalan que existen dificultades por conflictos de tendencias internas del Frente que ocasiona división. No tienen buena relación con el Alcalde. Desean concertar con el Alcalde y que éste apoye al CODIJ.

27. Reunión con el Alcalde Municipal (FMLN), David Barahona Marroquín.

El CODIJ es un comité hacia la participación ciudadana, pero actualmente muy reducido y con problemas de representación. Espera ampliar el CODIJ con representación comunal completa, pues ahora sólo el 20 por ciento participa. Este es el municipio más grande del país: 42 cantones y 116 comunidades. El CODIJ ha sido y ya no debe ser instrumento político de dos partidos: ARENA y PCN. Su política es de puertas abiertas. Ya hubo un ensayo de participación ciudadana, muy bueno: más de 400 personas en el último cabildo abierto realizado por el Alcaldía. El CODIJ debe ampliarse y, sobre todo despartidizarse. Sobre ONGs. se quejó que poseen trámites engorrosos. Con RTI no pudo firmar convenio porque quiso asesorarse mejor, pero si RTI replantea estaría de acuerdo para firmarlo. Sus problemas mayores son: con FISDL porque retiene fondos y con el Ministerio de Obras Públicas (MOP) porque boicotean el trabajo, por cuestiones partidistas. Sostiene que los alcaldes debieran manejar los equipos de dicho Ministerio. Manifestó estar interesado en una Oficina de atención al ciudadano y al presupuesto participativo.

28. Reunión con Comité de Comunidades Unidas del Bajo Lempa. (La Canoa, Jiquilisco). Presidente, Miguel Argueta y otros. Se trata de una organización de la sociedad civil que unen lazos solidarios para mejorar su calidad de vida. Su mayor preocupación es la borda para evitar las inundaciones del Río Lempa, como todos los años. No está concluida, por incumplimiento del MAG y del MOP. Volverán a insistir y esperan apoyo. Ven a un Alcalde animado y participativo, pues en la asamblea por los primeros 100 días de gobierno se notó mucha asistencia y participación de la comunidad. Urge reestructurar el CODIJ y despolitizarlo. Poseen una favorable percepción del

Alcalde. Se trata de una comunidad que está ejerciendo una interesante experiencia participativa fundada en la solidaridad de sus miembros.

17 de agosto

San José Villanueva

29. San José Villanueva, Alcalde Francisco Mejia (ARENA).

Alcalde por cuarto período. Considera que en su municipio existe un buen nivel de participación ciudadana. Realiza Cabildos abiertos, y poseen una empresa mixta que administra el servicio de agua potable para la población. Existe experiencia en cogestión de obras con la comunidad, donde la comunidad recibe los materiales de construcción y fiscaliza la obra. El 65% de la población es rural y el 35% es urbana.

30. Comité Pro mejoramiento de San José Villanueva.

Nos reunimos con la secretaria Guadalupe Guerrero, quien comentó que no tienen colaboración del Alcalde. Desde que se fundó esta comisión en 1995 nunca fueron recibidos como tales por parte del alcalde. Considera que la comunidad tiene una percepción de corrupción hacia el Alcalde, sobre todo por el servicio de agua. Entre sus actividades citó la organización de la fiesta patronal y gestión para la construcción de calles.

Santiago Texacuangos .

31. Alcaldesa de Santiago Texacuangos, Aída de Estupinian (ARENA)

Es una alcaldía que no recibe cooperación de ONG en materia de programas de participación ciudadana. El nivel participativo es bajo. Tienen experiencias en cogestión con la comunidad para obras. La Alcaldesa se mostró muy interesada en los programas relacionados a gobiernos abiertos y presupuesto participativo en forma gradual.

32. Alcalde de Olocuilta Marco Antonio Funes.

Es al mismo tiempo director de COMURES. Se trata de una Alcaldía con una significativa experiencia en programas de participación ciudadana. Reciben apoyo de varias ONG y organismos. Realizan Consultas Ciudadanas en las comunidades; cabildos abiertos; rendición de cuenta; poseen Consejo de Desarrollo Local; con apoyo de FUNDES están llevando a cabo el proyecto de Contraloría Ciudadana; impulsan un Código de ética; Consejo Nacional para el desarrollo sostenible; comité de seguridad ciudadana; comité de desarrollo juvenil. Considera que la incidencia de la política partidaria es menor en este municipio. Han iniciado el presupuesto participativo con el RTI, pero se necesita mejorar los métodos y el sistema de información. Se debe institucionalizar el proceso participativo a través de una ordenanza municipal, especialmente para el CDL.

33. Comité de Desarrollo Local de Olocuilta.

Hernán Cortes Sánchez, Vice Presidente y otros miembros. Es un comité muy activo, con un sector juvenil que realizó un foro con los candidatos a Alcaldes para debatir las propuestas y suscribieron un acta de compromiso con la comunidad. Reciben apoyo de la Alcaldía y demanda programas de cooperación y asistencia técnica. Consideran que la Alcaldía es transparente en la ejecución del presupuesto. Solicitan la asistencia de un técnico para que explique a los vecinos como pueden entender mejor el presupuesto municipal.

34. Cuerpo de Paz de El Salvador. Steven Marma del Programa de servicios a municipios. Reunión de consulta e intercambio sobre la realidad de los municipios salvadoreños, los procesos participativos y el trabajo de los voluntarios en las alcaldías. Exploración de posibles acuerdos de trabajos con los programas de transparencias en alianza con CREA, RTI, COMURES, y otros.-

Anexo 7

TALLER DE VALIDACIÓN CAPITULO 4: Hacia una Estrategia Nacional de Transparencia

INTRODUCCION

Una parte fundamental de este documento es la inclusión de los resultados de un proceso de validación de las propuestas contenidas en el capítulo 4. Este proceso se hizo a través de una metodología participativa con el involucramiento de reconocidas personalidades de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales. Para ello, se organizó un taller de validación realizado el 19 de septiembre de 2000.

Las cuatro propuestas de acción contenidas en el documento son: 1) Acceso a información pública, 2) Fortalecimiento de la participación y control ciudadano, 3) Rendimiento de cuentas y control público, y 4) Claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas.

El propósito del taller fue el de obtener las recomendaciones y sugerencias específicamente sobre las cuatro propuestas antes descritas, teniendo en mente su validez, pertinencia y factibilidad en cuanto al entorno técnico, político y social, así como su implementación efectiva al corto, mediano o largo plazo.

METODOLOGÍA

Debido al poco tiempo disponible para el taller (dos horas), la metodología consistió en dividir a los participantes en dos mesas de trabajo, las cuales analizaron y evaluaron las dos primeras líneas de acción propuestas, a saber: *Acceso a información pública* y *Fortalecimiento de la participación y control ciudadano*. Se escogieron las dos primeras líneas de acción por ser éstas las más importantes recomendadas por el consultor, sin menoscabar la importancia de las dos restantes. De hecho, comentarios iniciales de parte de los participantes destacaron que las otras líneas deberían ser discutidas, si el tiempo lo permitía.

A cada mesa de trabajo le fue asignada su facilitador y relator, quienes se encargaban de moderar la discusión, llevar el tiempo tanto para cubrir adecuadamente el tema como para asegurarse que cada uno del grupo participara, y cubrir todos los puntos detallados en una guía de preguntas generadoras preparadas anticipadamente.

Se distribuyeron copias de un resumen esquemático de las cuatro líneas de acción propuestas, para fácil referencia de los participantes. Asimismo, también se proporcionó copias del Capítulo IV en su totalidad.

PARTICIPANTES

Los participantes en el taller de validación fueron los siguientes, de acuerdo a las mesas de trabajo.

Mesa No. 1: ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Facilitadora: Kelly Josh, CREA

Relatora: Salomé Martínez, CREA

Participantes:

- | | |
|---------------------------|------------------------------------|
| 1. Renán Alcides Orellana | Consultor – Periodista |
| 2. Francisco Díaz | Consejo Nacional de la Judicatura |
| 3. Francisco Jovel | F M L N |
| 4. Jaime López | PROBIDAD |
| 5. Armando Flores | Asoc. Auditores Gubernamentales |
| 6. Mauricio Herrera | USAID |
| 7. Ernesto Zelayandía | ISPADE |
| 8. Yolanda Angulo | Consejo Nac. Desarrollo Sostenible |
| 9. Alex Chavarría | Universidad de Texas |

Mesa No. 2: FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO

Facilitadora: Sonia Silva, CREA

Relatora: Nelly Moreno, CREA

Participantes:

- | | |
|------------------------|------------------------------------|
| 1. Jorge Villacorta | Diputado Asamblea Legislativa |
| 2. Alvaro Magaña | Consejo Nac. Desarrollo Sostenible |
| 3. Arnoldo Bernal | Consortio ONGs Educación Cívica |
| 4. Orlando de Sola | Amigos de la Libertad |
| 5. María Elena Sol | Representante sociedad civil |
| 6. Claudia de Morales | USAID |
| 7. Pedro Salamanca | Asoc. Auditores Gubernamentales |
| 8. Enrique Merlos | CIDAR – FUNDE |
| 9. David Rivas | Asoc. Periodistas de El Salvador |
| 10. Carlos Umaña Cerna | PRODE (Consultor) |

PROCESO PARTICIPATIVO

Con el propósito de estimular la discusión en las mesas de trabajo, CREA elaboró una guía de preguntas generadoras para cada tema a tratar dentro de las líneas de acción a analizar, las cuales se detallan a continuación.

Mesa No. 1: ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA
Preguntas generadoras de discusión

- 1) Reformas Legislativas
 - ¿Cuáles de las ocho propuestas son las más factibles?
 - ¿Quiénes ya las están trabajando y quienes podrían estar interesados en trabajarlas?
- 2) Procesos de educación social y gubernamental
 - ¿Quiénes deberían estar involucrados en la formulación del primero?
 - ¿Qué tipo de proceso se puede generar para involucrarlos?
- 3) Fortalecimiento de la sociedad civil para ejercer el derecho del acceso
 - ¿Qué opinan de la idea de formar una red ciudadana sobre el acceso a la información?
 - ¿Es factible?
 - ¿Serán efectivas las tres actividades mencionadas?
- 4) Fortalecimiento de la capacidad gubernamental
 - ¿Cuáles entidades de gobierno serían mejor para ser un modelo de política informativa?
 - ¿Cómo se podría replicar en otros ministerios/entidades?
 - ¿Qué piensan sobre la necesidad de evaluar sitios de red (websites) y cuán importante son para proveer información al público?
 - ¿Qué piensan de las sugerencias de información requerida por parte de cada institución?

Mesa No. 2: FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y CONTROL
CIUDADANO

Preguntas generadoras de discusión

- 1) Propuestas de organización y planes de incidencia de redes sectoriales
 - ¿Quiénes podrían formar las redes sectoriales?
 - ¿Cuáles son algunos ejemplos concretos de maneras en que se puede apoyar a las redes?
- 2) Grupos gestores regionales, especialmente de áreas pobres
 - ¿Qué opinan de esta sugerencia?
 - ¿Qué tan efectiva puede ser una red regional?
 - ¿En cuales regiones pudiera funcionar mejor esta estrategia?
- 3) Apoyo a mecanismos de concertación y consulta
 - ¿Existe alguna de estas instancias que valdría la pena sistematizar y analizar?
 - ¿Con qué propósito / objetivo?

- 4) Apoyo a mecanismos de control ciudadano
 - ¿Cómo se puede apoyar esta iniciativa?
 - ¿Qué instancias o instituciones se podrían comenzar a vigilar y controlar?
 - ¿Alguna que ya esté en proceso de “abrirse”?
- 5) Apoyo al Capítulo 6 del Plan de Gobierno
 - ¿Qué papel juega este capítulo en una estrategia de transparencia?

PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

Acceso a Información

PLANTEAMIENTOS:

1. De carácter social

- Para que las estrategias tengan resultados exitosos debe hacerse también desde dentro de las instituciones públicas, no solamente desde la sociedad civil. Por ejemplo, sería bueno que existieran personas dentro de la asamblea que se dediquen a esto. No como algo contrario a los intereses de los legisladores ya que la transparencia beneficia tanto al ciudadano como al gobernante. El beneficio es mutuo.
- Es necesario pensar cómo crear en las instituciones de gobierno verdaderas oficinas de información que contribuya a la transparencia y que tengan derecho a participar en ellas las instancias ciudadanas.
- En referencia a las páginas Web, primero se sugiere establecer un mecanismo para conocer las opiniones de la ciudadanía al respecto. En segundo lugar, técnicamente es muy posible dirigirse a la Web y es una vía de acceso económica para configurar una web de sociedad civil, aún cuando sería una población limitada pero con gran capacidad para incidir. En tercer lugar, es importante capacitar tecnológicamente a las instituciones para satisfacer las demandas de la ciudadanía, de lo contrario se incrementaría la mala imagen al no satisfacer la demanda.

2. De carácter legal

- Existe una inquietud internacional para incorporar en la constitución el derecho a la información, entendiendo como el derecho de estar debidamente informado. Es de analizar si se deroga el artículo 6 o se amplía en lo referente a este derecho.
- Existe demasiado énfasis en nuevas leyes, cuando en realidad no se necesitan más leyes sino contar con instituciones que las cumplan.

- En la Asamblea Legislativa se viene trabajando en la incorporación del derecho a la información como reforma, justamente sobre el artículo 6. Sin embargo, en los últimos meses es público el intento de restringir la información en este órgano.
- El derecho a la información es un derecho humano y el derecho de respuesta es consecuencia del primero. El periodista depende del medio, y no siempre el periodista es quien decide sobre la información que se da.
- Ya existen leyes donde se plantea el derecho a la información. Por ejemplo, en la Corte de Cuentas todo informe es de carácter público, no obstante en la práctica se le da un manejo de carácter político, limitando cuáles informes se aprueban y cuáles no.
- En casos de corrupción, no hay una base de datos del gobierno que permita dar seguimiento a casos (sistematización), solamente se cuenta con datos dispersos.

3. De carácter publicitario / medios de comunicación

- Uno de los problemas fundamentales es la confusión entre publicidad e información pública. El gobierno se enfoca hacia la publicidad, incluso sus encargados de información son publicistas. Lo importante es plantear una agenda que determine una estrategia sobre el acceso y manejo de información; la creación de una cultura de acceso a información. En nuestra cultura las cosas se logran a partir de presión, no por que sea conveniente o no.
- No sólo los periodistas sino la sociedad deben poder acceder a cualquier documento público. El periodista se convierte en un intermediario que al acceder a la información tiene como obligación hacerla llegar de manera veraz a la población. Se trata entonces de una reforma.
- Es importante hablar del papel del periodista, ya que la forma en que los periodistas manipulan muchas veces la información de un funcionario público tiene connotaciones diferentes a las que tendría cualquier otro ciudadano.
- Al corto plazo es necesario fomentar y capacitar el periodismo crítico e investigativo y a su vez fortalecer la capacidad de la ciudadanía en exigir información, por ejemplo a nivel local en cuanto a acceso a la información de las alcaldías. Existen dos tipos de instituciones claves a través de las cuales se podría educar a la ciudadanía en la búsqueda de información: las ONG y universidades, de manera que los ciudadanos estén en capacidad de consultar la información pública al igual que consultar una biblioteca.
- Uno de los elementos preocupantes con respecto a la corrupción en los medios es la fuerza de la factura de la publicidad, que orienta y manipula la información. Eso es una forma de sobornar al medio o periodista para silenciarlo o darle volumen en ciertas cosas. Este problema no es solamente de El Salvador. La oportunidad de la noticia está supeditada a la publicidad. En los medios, el jefe de publicidad tiene más peso que el jefe de información, ya que de esto subsisten. Hay más libertad de empresa que de prensa.

- El gobierno debería facilitar o subsidiar a alguna asociación de periodistas para que exista un medio que sea de los periodistas, administrado por éstos, de manera de hacer equilibrio sobre la información y sobre la factura publicitaria. Por ejemplo, en Costa Rica el 1% de la publicidad es para los periodistas para evitar la aceptación de sobornos, y estimularlos, además existe un salario mínimo especial para periodistas. Hay modelos de leyes de imprenta donde todo lo que va para estimular la información es libre de impuesto.

RECOMENDACIONES PRIORITARIAS:

- Iniciar a corto plazo la reforma del Art. 6, aunque su impacto se vea a largo plazo.
- Creación de fase de discusión y comentario público sobre los ante-proyectos de ley antes que sean aprobados.
- Trabajar en el tema de la ética del periodista, por la calidad de información que debe dar.
- Incorporar el habeas data en la constitución.
- Programa de educación social y gubernamental: la sociedad exige información y la institución debe estar preparada a darla.
- Cambiar la forma de elección para la Corte de Cuentas y transformarla en contraloría (requiere cambio constitucional).

Fortalecimiento de la Participación y Control Ciudadano

PLANTEAMIENTOS:

1. De carácter político

- Las recomendaciones son valiosas, no obstante los primeros esfuerzos, en su orden de prioridades para atacar el problema de la transparencia, se plantean en el literal D, dado el problema medular de la transparencia en el sistema de partidos políticos. Es evidente la influencia partidaria sobre cualquier organismo.
- El hallazgo en el análisis del árbol del problema es descubrir que la raíz del mismo es realmente de carácter político. El termino de transparencia se aborda desde una responsabilidad colectiva, requiriendo y planteándose así una respuesta colectiva a la problemática. Se plantea la necesidad de un sistema moderno y dinámico en el sistema de partidos y del fortalecimiento de la capacidad de incidencia de la sociedad civil.
- El principal problema a combatir y desarticular es la hegemonía de los sistemas políticos. Mientras no se enfoque el problema, no se tendrán soluciones satisfactorias. Además es evidente la falta de claridad de roles y procedimientos entre las diversas instituciones fiscalizadoras. Un primer paso podría ser evaluar a los organismos que han sido creados para fiscalizar pero han quedado desarticulados. Lo de las redes parece importante, pero un aspecto más importante es la capacitación con el propósito de controlar mas eficientemente y de carácter propositivo.

2. De carácter sectorial y redes

- En la propuesta de organización y planes de incidencia de redes sectoriales y regionales, se debería de contribuir a que tengan un sustento mas amplio y que se contribuya a resolver la atomización de esfuerzos.
- Es importante crear mecanismos macro como el diseño de una red de redes, sin forzar su creación.
- Dentro del tema de la micro-regionalización, es posible que la creación de redes regionales sea importante en los esfuerzos por influir en un territorio.
- Una de las prioridades de USAID son las áreas rurales, por eso se plantea la participación de esas redes regionales donde ya se parte de una práctica, como por ejemplo la experiencia en la coordinación de diferentes organizaciones con un trabajo en un territorio específico como las ADEL (no necesariamente los grupos gestores). Se hace énfasis en una nueva estrategia de impulsar la creación de redes regionales en contrapeso a la creación de las redes que operan a nivel de S.S. donde sólo se eleva la capacidad política aquí en la ciudad.
- El apoyo a los mecanismos de concertación y consulta es importante y determinante. La participación a nivel local, y particularmente rural, es para aspectos concretos ya que la población no tiene interés en asuntos de largo plazo y de valores, su interés es resolver sus necesidades inmediatas. La impresión es que la ciudadanía en las zonas rurales no tiene conciencia del problema de la corrupción y de la transparencia y se muestra apática a los problemas generados por éstos. En tal sentido, la creación de redes a nivel rural debe concentrarse en grupos reducidos, si se quiere grupos elite, principalmente en ciertas regiones con mayor desarrollo político, por ejemplo, Chalatenango. Existe duda sobre la efectividad de estos mecanismos en zonas donde no existe ese desarrollo político, por ejemplo la zona de occidente.
- Se señaló que en repetidas veces se pierden los esfuerzos realizados, como ejemplo la iniciativa del Plan de Nación como un excelente trabajo de análisis de problemas e identificación de propuestas de temas claves para el país, pero al cual no se le dio seguimiento. Se recomendó recapitular los procesos de formulación de propuestas y contactar a los grupos enunciados en el capítulo II. Si se posee información de la existencia de redes, hay que comenzar a crear un objetivo común y una visión compartida para que esta red funcione. Se debe utilizar la masa crítica que ya inicio todo un proceso.
- Las redes sectoriales tienen un objetivo mas macro, a nivel de políticas. Debe realizarse un levantamiento de redes que se han caído actualmente.
- En el numeral 4.3 del capítulo 4 se establecen algunos ejemplos de mecanismos de concertación y consulta, los cuales podrían ampliarse a redes no solo en el aspecto gremial si no en temas claves (por ejemplo en el tema agro, o comisiones especificas como la del

azúcar, café, o para apoyar al ejecutivo). Adicionalmente, en el numeral 4.4 del mismo capítulo, donde se menciona la existencia de redes ciudadanas que vigilen la formación de políticas, planes programas y proyectos ministeriales, y la ejecución del presupuesto, entre otras funciones de control ciudadano, esta es una función de los partidos políticos que no la hacen. Al respecto, es positivo, viable e indispensable que se construyan grupos que se especialicen. Por ejemplo a los prestamos internacionales nadie les da seguimiento. En la Asamblea Legislativa se ha constituido la unidad técnica encargada del seguimiento del presupuesto. La idea es agregar una 4ª. función y es cómo la Asamblea tiene información sobre el desarrollo de un préstamo. En esta función se puede establecer un mecanismo de información entre la sociedad civil y los diputados.

- En el área rural existe población interesada en el tema de la transparencia, ya que a pesar de la urgencia de resolver sus necesidades inmediatas muestran interés en los problemas nacionales. Es importante impulsar jornadas de divulgación sobre el derecho a la información. Mientras el ciudadano no este consciente de que es un consumidor con derechos a la información no la demandará. Se mencionó que existen algunos esfuerzos por apelar y exigir a las entidades gubernamentales información, pero estos esfuerzos no son respaldados por otras instancias. En tal sentido, hay inquietud de crear una red que permita darles un apoyo para promover las demandas de información.

- Un problema nacional de conducta manifestada es la falta de prevención y la falta de seguimiento; una falta de conciencia sobre la inversión en muchos esfuerzos y la falta de claridad y de visión de iniciativas impulsadas a nivel de redes. Otro problema es proporcionar la información con los filtros requeridos para proporcionar información útil y comprensible a sus demandantes. Para evitar la duplicidad de esfuerzos y procurar el seguimiento a procesos ya iniciados, se recomendó convocar a los grupos mencionados en este informe y orientar un trabajo con los lineamientos precisos de cara a objetivos comunes .

RECOMENDACIONES PRIORITARIAS:

- El principal obstáculo es el sistema de los partidos políticos. Debemos centrarnos en la modernización e independencia de la Corte de Cuentas. El obstáculo es la falta de transparencia política entre representante y representado. Se consultó si es posible ampliar el estudio hacia el sistema de partidos políticos. USAID manifestó que por el momento no se encuentra en su mandato trabajar con los partidos políticos, de tal manera que la orientación sobre este estudio gira sobre un análisis de la oferta, expresada en el gobierno, y la demanda por parte de la sociedad civil.

- Actualmente hay 40 personas trabajando en la reforma política, sin embargo no se ha llegado a la legislación. Se espera que la sociedad civil y la prensa sean los dos entes que presionen hacia este objetivo. En la definición de este proceso, falta el **qué, cómo y quién**.

- Con el propósito de explorar algunos caminos de cara a operativizar el tema de la transparencia, se expusieron las siguientes medidas:
 - Primera medida: hacer un esfuerzo de divulgación del estudio, similar a éste, con el sistema político.
 - Segunda medida: realizar una gran campaña de concientización, considerando que el acceso a la información demanda una educación a los distintos componentes.
 - Tercera medida: Ejecutar los lineamientos de la propuesta.
 - Cuarta medida: establecer entre todas la redes que actúan en campos específicas un vínculo donde se interactúe y se pueda intercambiar experiencias metodológicas.

- Una prioridad es concentrarse en crear o fortalecer los mecanismos de concertación. Otra cosa clave es lo planteado relacionado a la conformación de grupos de sociedad civil. Se mencionó que una fuente de recursos de profesionales para iniciar con estas mesas se encuentra entre los que participaron en la formulación del Plan de Nación.

- Ha existido una duplicidad de esfuerzos de la Comisión Nacional de Desarrollo, y el plan de nación se volvió un proyecto mas. A pesar de esto se puede reactivar. El documento tiene un gran valor y con un buen liderazgo se puede reactivar estos grupos. Se sugiere que CREA forme otro grupo tipo CDN.

- Se planteó como gran propuesta la realización de una Cruzada Nacional del Derecho a la Información para divulgar con lideres locales, funcionarios, estudiantes.

Anexo 8

TALLER DE VALIDACION

CAPITULO 5: Hacia una Estrategia de Transparencia a Nivel Local

INTRODUCCION

Este documento presenta los resultados de un proceso de validación de las propuestas contenidas en el capítulo 5. Este proceso se hizo a través de una metodología participativa con la participación de reconocidas personalidades de la sociedad civil y de instituciones gubernamentales. Para ello, se organizó un taller de validación realizado el 27 de septiembre de 2000.

Las cinco líneas estratégicas propuestas en el documento son: 1) Fortalecimiento de la transparencia institucional, 2) Libre acceso a la información pública municipal, 3) Rendición de cuentas, 4) Participación y fiscalización ciudadana, y 5) Fiscalización ciudadana a los partidos políticos. En cada una de éstas se sugieren instrumentos y mecanismos para alcanzar los objetivos.

El propósito del taller fue el de obtener las recomendaciones y sugerencias específicamente sobre las cinco líneas estratégicas y sus respectivos instrumentos y mecanismos, evaluando su factibilidad técnica y política, así como su implementación efectiva al corto, mediano o largo plazo.

METODOLOGÍA

Primeramente se realizó una presentación resumiendo el documento del consultor para que los participantes partieran todos desde el mismo grado de conocimiento¹.

Debido al poco tiempo disponible para el taller (dos horas), la metodología consistió en dividir a los participantes en cinco mesas de trabajo las cuales analizarían y evaluarían las líneas estratégicas propuestas. Cada mesa de trabajo tenía asignado un(a) facilitador(a). En ese sentido, el rol de facilitador(a) asumió los siguientes aspectos: moderar la discusión, llevar el tiempo tanto para cubrir adecuadamente el tema como para asegurarse que todos participaran, y cubrir todos los puntos detallados en la guía de trabajo siguiente:

¹ Es importante señalar que después de la presentación surgió la necesidad de diferenciar entre “sociedad civil” y “empresa privada”, ya que en términos generales las empresas privadas también son ONGs y viceversa. En ese sentido, para efectos de este taller, se acordó referirse a las empresas privadas como “iniciativas económicas”.

1. “Generar la discusión de los temas en base a lo siguiente:
 - De los instrumentos y mecanismos propuestos en la línea estratégica, desecharía o agregaría alguno? Indicarlo en la hoja de evaluación correspondiente a su grupo.
 - Del listado de instrumentos y mecanismos revisado en (a), analizar la factibilidad técnica y política de cada uno. Después del análisis y discusión, use la hoja de evaluación para anotar la ponderación asignada a cada instrumento y mecanismo, la cual podrá situarse entre 1 (menos factible) y 5 (más factible).
2. Una vez el grupo haya terminado la discusión y evaluación de los instrumentos y mecanismos correspondientes, entregar sus hojas de evaluación al(la) facilitador(a).”

Adicionalmente, se dispusieron copias del documento para fácil referencia de los participantes.

PARTICIPANTES

Los participantes en el taller de validación fueron los siguientes, de acuerdo a las mesas de trabajo.

MESA No. 1 – FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL

Aldo Miranda, RTI
Clelia Trejo, CORDES Suchitoto
César Méndez, Programa FORTAS de FUSADES
Gersón Martínez, Alcaldía de San Salvador
Silvia Araniva, FUNDE, del Comité de Desarrollo Local de Olocuilta
Dilcia Marroquín, Las Dignas
Nelly Moreno, CREA (facilitadora)

MESA No. 2 – LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Jesús Valencia, SACDEL
Gina Orlich, RTI
Carlos Mauricio López, Alcaldía de San Salvador
Héctor Martínez, CORDES Suchitoto
Renán Alcides Orellana, Periodista Consultor
Salomé Martínez, CREA (facilitadora)

MESA No. 3 – RENDICIÓN DE CUENTAS

Claudia de Morales, USAID
Rafael Paz Narváez, FUNDE
Carlos Mendoza, ISDEM
Luis Alonso Pineda Flores, ADEL Chalatenango
Emely Torres, CDC
Sonia Silva, CREA (facilitadora)

MESA No. 4 – PARTICIPACIÓN Y FISCALIZACIÓN CIUDADANA

Gustavo Amaya, CECADE
Alexandro Valmore Pérez, ADEL Chalatenango
Harold Francisco Montifar, ADES Santa Marta
Javier Martínez, REDES
Oscar Rodríguez, CORDES
Víctor Ríos, FUNDESA
Juan Mejía Castillo, Intercomunal de San Francisco Menéndez
Kelly Josh, CREA (facilitadora)

MESA No. 5 – FISCALIZACIÓN CIUDADANA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Mauricio Herrera, USAID
Maira Argueta, ADEL Morazán
Nelson Rodríguez, ADEL Morazán
Irwin Rodríguez, Alcaldía de San Salvador (Distrito 2)
Walter Navarrete, CREA (facilitador)

PROCESO PARTICIPATIVO

PRIMERA LINEA ESTRATEGICA “FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA INSTITUCIONAL”

OBJETIVO

Contribuir a que las Alcaldías desarrollen su capacidad local para mejorar los niveles de claridad en las responsabilidades, los procedimientos, las reglas, y las competencias con relación a otros órganos públicos. Esta es una condición primaria para construir la eficiencia en la gestión y crear las condiciones para facilitar una nueva relación con los ciudadanos.

Desarrollo

- Existe una falta de reglas claras, tanto a nivel de los roles entre las instancias representantes de la sociedad civil como del gobierno local (los conflictos entre Concejos municipales y alcaldes es muestra de una falta de claridad de roles y procedimientos, lo cual limita el conocimiento de la sociedad civil sobre los procedimientos y procesos correctos).
- Se acordó eliminar el mecanismo No. 10 (Ordenanza que establezca los procedimientos y protección al funcionario municipal que denuncia actos de corrupción en el gobierno local), debido a que las ordenanzas son susceptibles de cambios o eliminación por nuevos gobiernos municipales. Este mecanismo es sustituido por el mecanismo No. 7 propuesto a continuación.
- Se sugirió añadir los siguientes mecanismos:
 1. Legalizar los Comités de Desarrollo Local / Municipal, dotándolos de instrumentos que fortalezcan la transparencia y participación ciudadana.
 2. Establecer programas de capacitación y de herramientas de seguimiento y evaluación a la gestión municipal, a la luz de un programa de modernización de los municipios, a fin de elevar su capacidad de respuesta ante las demandas de una sociedad civil fortalecida y con mayor capacidad de incidencia.
 3. Ley de concesiones municipales donde se establezcan los períodos y márgenes de ganancia en la participación de las empresas privadas.
 4. Institucionalizar el conocimiento público de los hallazgos de la Corte de Cuentas de la República a todos los representantes de la sociedad civil.
 5. Ley de la carrera administrativa municipal, para proteger el servicio civil del empleado municipal. Lo que se pretende es generar seguridad para el empleado municipal en casos que éstos denuncien actos de corrupción.
 6. Sistema de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.
 7. Programa de educación e incentivos a la participación municipal de cara a una gestión más eficiente y transparente, la cual puede ser impulsada por COMURES.
- Es necesario promover el acceso público a la información pública para no evitar que los Concejos municipales dosifiquen la información y la participación a su criterio
- Técnicamente todos los mecanismos propuestos son factibles, lo difícil es estimular una actitud positiva al cambio para elevar la calidad y gestión municipal. Finalmente, en cuanto a la evaluación de la factibilidad técnica y política de los mecanismos sugeridos por el consultor, se obtuvieron los siguientes resultados promedio (no hubo tiempo para evaluar los siete nuevos mecanismos propuestos por la mesa):

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
1. Proyecto de Simplificación de Trámites	3.2	3.0
2. Transparencia de licitaciones / compras	2.8	2.6
3. Manifestación de bienes de funcionarios	4.2	2.4
4. Selección de personal por concurso	3.4	2.2
5. Manual de funciones y análisis de cargos	3.6	3.0
6. Proyecto de Descentralización municipal	3.6	2.8
7. Banco de Datos sobre buenas prácticas	4.4	3.2
8. Red de Municipios Transparentes	3.4	2.6
9. Divulgación / aplicación de Normas Éticas COMURES	4.0	2.8
10. Premio anual a las 10 mejores prácticas sobre transparencia institucional	3.2	2.4

SEGUNDA LINEA ESTRATEGICA

“LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”

OBJETIVO

Estimular el desarrollo de mecanismos e iniciativas que mejoren los niveles de accesibilidad de los ciudadanos a la información pública municipal, en forma clara, precisa, oportuna y fácil de entender. Esto incluye desde la generación, organización, sistematización, divulgación y educación sobre el uso de la información a los interesados y destinatarios de los servicios que presta el gobierno local en su sentido más amplio.

Desarrollo

- Se acordó sugerir los siguientes cambios:
 - En los mecanismos 3 y 4, cambiar la palabra “sistemas” por “mecanismos”, ya que sistemas pareciera referirse a sistemas informáticos.
 - En el mecanismo 5, cambiar la palabra “cartilla” por “boletín” y ampliar el contenido del boletín añadiendo “servicios y ordenanzas municipales”.
 - En el mecanismo 6, cambiar la palabra “Alcaldía” por “Municipalidad”.
 - Cambiar la redacción del mecanismo 11 para que sea más amplio, así: “Programa de voluntariado para proveer apoyo técnico a la Alcaldía².”
 - Ya que los periodistas son profesionales a quien difícilmente la Alcaldía les puede instruir en cómo hacer su trabajo, se propuso cambiar la redacción del mecanismo 12 de la siguiente manera: “Mecanismos para abrir espacios de interlocución con los medios de comunicación”.

- Se propuso eliminar los siguientes mecanismos:
 - No. 7: “Ordenanza que garantiza el libre acceso a la información pública municipal”, ya que se argumentó que éste es un derecho que recoge la Constitución y no tendría por qué ser una ordenanza municipal. Además, una ordenanza implica una orden y no puede ordenársele a nadie que conozca la información del municipio si éste no tiene interés en conocerla.

No. 10: “Visita del Alcalde casa por casa”, pues es totalmente inoperante y el acercamiento se hace a través de las reuniones en las comunidades.

- Con el propósito de divulgar las evaluaciones de los programas y proyectos ejecutados por las Alcaldías, se acordó añadir el siguiente mecanismo:
 - “Publicación de resultados de las evaluaciones de programas y proyectos”.
- Finalmente, en cuanto a la evaluación de la factibilidad técnica y política de los mecanismos sugeridos, se obtuvieron los siguientes resultados promedio:

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
1. Oficina de información y reclamo	3.5	3.0
2. Oficina de participación ciudadana	3.0	3.5
3. Mecanismo de información s/presupuesto	4.0	3.3
4. Mecanismo de información sobre servicios municipales	4.5	4.0
5. Boletín ciudadano sobre derechos y deberes para con la Alcaldía, servicios y ordenanzas municipales	4.3	4.8
6. Política de Comunicaciones de la Municipalidad para los ciudadanos	4.3	3.5
7. Cabildos abiertos	5.0	4.5
8. Reuniones en las comunidades	5.0	4.5
9. Programa de voluntariado para proveer apoyo técnico a la Alcaldía	4.0	4.0
10. Mecanismos para abrir espacios de interlocución con los medios de comunicación	4.0	4.3
11. Publicación de resultados de las evaluaciones de programas o proyectos	4.0	3.8

TERCERA LINEA ESTRATEGICA “RENDICIÓN DE CUENTAS”

OBJETIVO

Fortalecer la capacidad de las Alcaldías para lograr mejores instrumentos de rendición de cuenta sobre actos de gobierno, finanzas municipales y los temas que sean de utilidad e interés para los ciudadanos sobre el manejo de la cosa pública. Incluye también auditoría interna y externa de órganos especializados sobre el desempeño institucional, económico y financiero de la Alcaldía.

Desarrollo

- En general, todos los mecanismos propuestos les parecieron viables.

- Se considera importante añadir los siguientes mecanismos:
 - “Publicación de los Informes de Auditoría de la Corte de Cuentas”, para poder analizarlos y discutirlos públicamente
 - “Mecanismo para rendimiento de cuentas de otras entidades municipales”, para fomentar prácticas de transparencia en todos los actores municipales (escuelas, unidades de salud, ONGs).
 - “Adhesión a la plataforma ciudadana por parte del Concejo Municipal”, en donde se compromete cumplir con lo ofrecido durante su gestión.

- Se discutió ampliamente el mecanismo No. 7 “Proyecto: Adopte un funcionario público municipal”, haciendo las siguientes observaciones:
 - Es difícil dividir la responsabilidad directa del funcionario con lo partidario.
 - Existen funcionarios que estarían dispuestos a ser “adoptados”, por ejemplo el caso de Aguilares.
 - Sería de mayor viabilidad si se orientara a todo el Concejo Municipal y no a un funcionario específico, ya que así se podría garantizar la participación del Concejo Municipal en la toma de decisiones (por el hecho de ser “monitoreado”). En otras palabras, se ejercería una presión positiva para que los miembros del Concejo se adueñen del rol y responsabilidad que les corresponde.
 - Se propone cambiar la redacción así: “Adopte un Concejo Municipal”.

- Referente a los mecanismos Nos. 3 y 4, existe una particularidad interesante en las municipalidades y es que ven a las contralorías solo desde el punto de vista negativo. Sería provechoso cambiar esta actitud escogiendo a un Concejo Municipal que ya ha estado trabajando con transparencia y con mayor contacto en los temas de rendición de cuenta y contraloría, e implantar estos instrumentos que tendrían mayores probabilidades de éxito y replicabilidad.

- Finalmente, en cuanto a la evaluación de la factibilidad técnica y política de los mecanismos sugeridos, se obtuvieron los siguientes resultados promedio:

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
1. Reuniones o audiencias de rendición de cuenta.	3.8	3.0
2. Concejos abiertos	3.0	3.4
3. Apoyo a la Red de Contralorías Ciudadanas	3.2	2.2
4. Asistencia técnica a contralorías municipales	3.4	2.6
5. Programa de pasantía estudiantil para la transparencia municipal.	4.0	3.0
6. Foro especializado con empresarios y profesionales	3.4	2.8
7. Proyecto “Adopte un Concejo Municipal”	3.2	2.6

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
8. Publicación de los Informes de Auditoría de la Corte de Cuentas	4.0	3.0
9. Mecanismo para rendimiento de cuentas de otras entidades municipales	3.0	3.0

CUARTA LINEA ESTRATEGICA “PARTICIPACIÓN Y FISCALIZACIÓN CIUDADANA”

OBJETIVO

Cooperar en iniciativas dirigidas a la construcción de un nuevo espacio de interacción entre los ciudadanos y sus autoridades locales, a través del fortalecimiento de la sociedad civil como actor local, a fin de que adquiera un rol de mayor protagonismo en el desarrollo del municipio.

Desarrollo

- Con respecto al mecanismo No. 2 “Institucionalización de las ADESCOs y CDLs”, se sugirió evaluarlas separadamente. Primeramente, existe la necesidad de fortalecer a las ADESCOs ya que en su estado actual no podrían ser entes fiscalizadores. Además, hay un problema político ya que son los alcaldes quienes aprueban las ADESCOs y esto se presta a manipulación política. Es necesario asegurar la legalización de las ADESCOs sin repercusiones políticas.
- Consideraron que los CDLs son casos más difíciles porque se están formando en muchos municipios sin ninguna figura legal o modalidad dominante, y el hecho de que instituciones del estado en algunos casos forman parte de los CDLs los hace ser una especie de híbrido.
- La figura del defensor vecinal debe ser independiente de las autoridades municipales, ya que de ser financiado por el gobierno municipal se entraría en conflicto al intentar representar los intereses de la comunidad. Se sugirió que cada ADESCO tenga esta figura.
- Se opinó que los mecanismos Nos. 5 y 6 forman parte del No. 1, por lo que sugieren que se coloquen como sub-mecanismos. Todos acordaron que las organizaciones de la sociedad civil tienen que ser transparentes y tener un alto nivel de autoridad moral para exigir transparencia de las autoridades municipales. Se considera que la escuela vecinalista puede ser más factible a nivel departamental.

- Sobre la participación ciudadana en procesos de licitaciones y compras se opinó, por un lado, que no era recomendable porque atentaba contra el papel del mismo gobierno local y porque la gente no podría participar de una manera significativa. Por otro lado, algunos señalaron que ya se estaba haciendo porque el FIS exige la participación de la comunidad que se verá favorecida con la obra en el proceso de licitación. Además, políticamente podría causar resistencia en los gobiernos municipales.
- Se sugirió que las consultas ciudadanas se realicen en los municipios grandes y por sectores, por tener mayores posibilidades de éxito.
- Finalmente, en cuanto a la evaluación de la factibilidad técnica y política de los mecanismos sugeridos, se obtuvieron los siguientes resultados *consensuados*:

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
1. Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil	5	3
2. Institucionalización de las ADESCOs y CDLs (puntaje diferenciado entre las dos)	5 / 4	4 / 3
3. Formación de Federaciones de ADESCOs por municipios	4	3
4. Creación del defensor vecinal	2	2
5. Mecanismos de transparencia en las organizaciones de la sociedad civil	4	3
6. Escuela vecinalista	2	3
7. Participación ciudadana en elaboración y ejecución del presupuesto	4	3
8. Comités de Control y fiscalización comunitaria de Obras	4	4
9. Participación ciudadana en procesos de licitación y compras	4	3
10. Consultas ciudadanas	4	3
11. Plan de desarrollo local participativo	5	4
12. Transparencia en las ONGs	5	4
13. Programa de cooperación Municipio – Empresa Privada	4	4
14. Programa de concesión de servicios municipales	4	4
15. Programa de padrinazgos de espacios públicos	4	4
16. Apoyo en capacitación al periodismo investigativo	4	4

QUINTA LINEA ESTRATEGICA “FISCALIZACION CIUDADANA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS”

OBJETIVO

Estimular prácticas que contribuyan a la transparencia en los partidos políticos y alentar el interés ciudadano por ejercer una acción de interpelación a los líderes políticos, como mecanismo para buscar el equilibrio entre la democracia representativa y la participativa; en el marco del perfeccionamiento de la democracia como sistema político para la sociedad salvadoreña.

Desarrollo

- En el mecanismo No. 1, se sugiere cambiar la palabra “Alcalde” por “Concejo Municipal”, para no limitarlo a la figura del Alcalde. En ese sentido, se necesita el apoyo de dos instancias: 1) los líderes de la sociedad civil deben apropiarse de la necesidad de poner en marcha la elección de candidatos a Concejo Municipal (incluyendo el Alcalde) en internas partidarias del propio municipio. 2) los partidos políticos deben estar convencidos de lo positivo de hacer elecciones primarias para la elección de sus candidatos.
- No existe ninguna iniciativa de los grupos de la sociedad civil para que haya fiscalización de los recursos recibidos del presupuesto de gastos de la Nación y no se ve tampoco que haya voluntad política en los Partidos políticos para implementar esto. Habría que agregar que la rendición de cuentas debería ser sobre todo de los fondos que reciben los partidos de manos privadas y no sólo el que reciben del estado. Se propone cambiar la redacción así: Rendición de cuenta de los partidos políticos sobre el uso de los recursos recibidos, tanto del presupuesto de gastos de la Nación como de manos privadas.
- Es muy difícil que camine hacia la integración pluralista de los Concejos Municipales, ya que la reforma ya está en discusión desde hace años y no ha avanzado. Por otro lado, habría que buscar maneras para garantizar que las funciones del Concejo / municipio no se paralicen, ya que con los Concejos pluralistas se podría dar el caso, ejemplo lo de Sonsonate. En ese sentido, se debe establecer claramente el marco regulatorio sobre la funcionalidad de un Concejo pluralista. Es importante plantear que esta discusión tiene que ser apropiada por los actores de la sociedad civil organizada y no sólo los partidos políticos.
- Con respecto al mecanismo No. 5, se consideró que a nivel de realización de foro tiene viabilidad, tanto técnica como política. Sin embargo, no hay viabilidad en cuanto a su implementación ya que los Partidos Políticos quieren mantener el monopolio.
- Finalmente, en cuanto a la evaluación de la factibilidad técnica y política de los mecanismos sugeridos, se obtuvieron los siguientes resultados *consensuados*:

Instrumentos / Mecanismos	Factibilidad Técnica	Factibilidad Política
1. Elección de candidatos para Concejo Municipal en internas partidarias del propio municipio	3	3
2. Suscripción del compromiso ciudadano a candidatos a Alcaldes en períodos electorales	5	4
3. Rendición de cuenta de los partidos políticos sobre el uso de los recursos recibidos, tanto del presupuesto de gastos de la Nación como de manos privadas	5	2
4. Integración pluralista de los Concejos Municipales por los partidos políticos que concurrieron a elecciones en el municipio	5	3
5. Foro de Discusión pública sobre las candidaturas independientes para las elecciones de Alcaldes	5	5

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

1. Adicionar los siguientes criterios para la evaluación de mecanismos / instrumentos:
 - a. Los niveles de toma de decisiones / niveles de poder entre el Concejo y el Alcalde,
 - b. Déficit de cultura democrática.
2. Incorporar el enfoque de género en todo el documento.
3. Iniciar con el mecanismos referente al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como requisito para poder implementar los instrumentos propuestos.
4. Coordinar a nivel de la cooperación internacional para evitar la duplicidad de esfuerzos existente.
5. Respetar los espacios establecidos a nivel local considerando a estas instancias, y a sus representantes (líderes comunales), en los diagnósticos o consultas sobre los procesos de participación ciudadana a nivel local.
6. Establecer una Política de Comunicación en las municipalidades, ya que a partir de ella se derivan los demás mecanismos e instrumentos propuestos para establecer y fomentar el libre acceso a la información.
7. Establecer mecanismos de información, especialmente con respecto a servicios proporcionados por la alcaldía por ser el más fácil, y luego el del presupuesto. Algunos

instrumentos podrían ser el boletín, las reuniones en la comunidad y la interlocución con los medios de comunicación.

8. Para establecer un mecanismo con los medios de comunicación, algunas alcaldías podrían establecerlo a nivel de las radios locales, que es donde habría más espacio y cobertura local.

9. Otro de los instrumentos con mayor posibilidad de implementarse es el programa de voluntariado. Por ejemplo, la Alcaldía de San Salvador cuenta con el apoyo de estudiantes de bachillerato que con horas sociales ayudan en trabajos pequeños.

10. Finalmente, el establecimiento de una oficina de información es necesario pero sólo posible al largo plazo, ya que depende de una reestructuración interna en las alcaldías para definir lo relativo al presupuesto para esa oficina y su personal.

11. Referente a las pasantías estudiantiles, se recomienda que para provecho mutuo, el(la) estudiante firme un convenio o acuerdo de cumplimiento de metas, en base a un programa específico elaborado previo a su ingreso a la municipalidad. Mediante este programa se podrá garantizar: 1) que el estudiante realmente aproveche su pasantía para aprender algún aspecto específico del quehacer municipal, y 2) que la municipalidad efectivamente colabore en proporcionarle al estudiante el apoyo y los recursos necesarios para cumplir con las metas conjuntamente acordadas.

12. Antes de iniciar cualquier tipo de mecanismo sobre contraloría o auditoría en las municipalidades, se debe proveer a la Alcaldía con las herramientas necesarias para manejar adecuadamente los términos e instrumentos prácticos comúnmente utilizados en auditorías, a través de programas de educación y capacitación.

13. Generar en las Alcaldías una cultura de traslado de información (*information sharing*) tanto hacia los ciudadanos como entre los gobiernos municipales, para aprender de las buenas prácticas y experiencias anteriores.

14. Iniciar la implantación de estos mecanismos en los municipios más pequeños (aproximadamente 150 de los 262 municipios), ya que generalmente son los menos atendidos por la asistencia técnica internacional y nacional.